SEANCES DU LUNDI 28 JUILLET 1980
VERGADERINGEN VAN MAANDAG 28 JULI 1980ASSEMBLEE
PLENAIRE VERGADERINGSEANCE DU MATIN
OCHTENDVERGADERING

SOMMAIRE :

CONGES :

Page 2634.

REVISION DE LA CONSTITUTION :

Révision de l'article 110 de la Constitution.

Révision de l'article 111 de la Constitution, par l'insertion d'un alinéa supplémentaire en vue de soumettre les impôts régionaux au principe de l'annualité.

Révision de l'article 113 de la Constitution.

Révision de la Constitution par l'insertion de dispositions prévoyant la création d'organes institutionnels chargés de la prévention des conflits de compétence (entre Constitution, lois, décrets, ordonnances et arrêtés d'exécution), comme de la prévention et du règlement des conflits d'intérêts.

Révision de la Constitution par l'insertion de dispositions prévoyant la création d'organes institutionnels chargés du règlement des conflits de compétence (entre Constitution, lois, décrets, ordonnances et arrêtés d'exécution).

Projet tendant à insérer dans le titre III, un chapitre IIIbis «Prévention et règlement de conflits» et un article 107ter.

Discussion. — *Orateurs*: MM. le chevalier de Stexhe, rapporteur, Lagasse, De Meyer, Cooreman, Croux, Verleysen, Wathelet, Humblet, p. 2634.Ann. parl. Sénat — Session ordinaire 1979-1980
Parlem. Hand. Senaat — Gewone zitting 1979-1980

INHOUDSOPGAVE :

VERLOF :

Bladzijde 2634.

HERZIENING VAN DE GRONDWET :

Herziening van artikel 110 van de Grondwet.

Herziening van artikel 111 van de Grondwet om een nieuw lid in te voegen ten einde het beginsel van de eenjarigheid toepasselijk te verklaren op de gewestelijke belastingen.

Herziening van artikel 113 van de Grondwet.

Herziening van de Grondwet door invoeging van bepalingen betreffende de instelling van organen belast met de voorkoming van de conflicten van bevoegdheid (tussen de Grondwet, de wetten, de decreten, de ordonnances en de uitvoeringsbesluiten) evenals met de voorkoming en de oplossing van belangenconflicten.

Herziening van de Grondwet door invoeging van bepalingen betreffende de instelling van organen belast met de regeling van de conflicten van bevoegdheid (tussen de Grondwet, de wetten, de decreten, de ordonnances en de uitvoeringsbesluiten).

Ontwerp tot invoeging in titel III van een hoofdstuk IIIbis «Voorkoming en regeling van conflicten» en van een artikel 107ter.

Bespreking. — *Sprekers*: ridder de Stexhe, rapporteur, de heren Lagasse, De Meyer, Cooreman, Croux, Verleysen, Wathelet, Humblet, blz. 2634.

PRESIDENCE DE M. LEEMANS, PRESIDENT
VOORZITTERSCHAP VAN DE HEER LEEMANS, VOORZITTER

MM. Mesotten et Bogaerts, secrétaires, prennent place au bureau.
De heren Mesotten en Bogaerts, secretarissen, nemen plaats aan het bureau.

Le procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.
De notulen van de jongste vergadering worden ter tafel gelegd.

La séance est ouverte à 10 h 10 m.
De vergadering wordt geopend te 10 u. 10 m.

CONGES — VERLOF

M. Van Ooteghem demande un congé pour raison de santé jusqu'au 1^{er} août.

Vraagt verlof: de heer Van Ooteghem, wegens gezondheidsredenen, tot 1 augustus.

— Ce congé est accordé.

Dit verlof wordt toegestaan.

MM. Vandezande, en raison de devoirs administratifs; E. Guillaume, pour des raisons familiales; Boey, empêché, demandent d'excuser leur absence à la présente séance.

Afwezig met bericht van verhindering: de heren Vandezande, wegens ambtsplichten; E. Guillaume, wegens familiale redenen; Boey, belet.

— Pris pour information.

Voor kennisgeving.

REVISION DE LA CONSTITUTION

REVISION DE L'ARTICLE 110 DE LA CONSTITUTION

REVISION DE L'ARTICLE 111 DE LA CONSTITUTION, PAR L'INSERTION D'UN ALINEA SUPPLEMENTAIRE EN VUE DE SOUMETTRE LES IMPOTS REGIONAUX AU PRINCIPE DE L'ANNUALITE

REVISION DE L'ARTICLE 113 DE LA CONSTITUTION

REVISION DE LA CONSTITUTION PAR L'INSERTION DE DISPOSITIONS PREVOYANT LA CREATION D'ORGANES INSTITUTIONNELS CHARGES DE LA PREVENTION DES CONFLITS DE COMPETENCE (ENTRE CONSTITUTION, LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET ARRETES D'EXECUTION), COMME DE LA PREVENTION ET DU REGLEMENT DES CONFLITS D'INTERETS

REVISION DE LA CONSTITUTION PAR L'INSERTION DE DISPOSITIONS PREVOYANT LA CREATION D'ORGANES INSTITUTIONNELS CHARGES DU REGLEMENT DES CONFLITS DE COMPETENCE (ENTRE CONSTITUTION, LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET ARRETES D'EXECUTION)

PROJET TENDANT A INSERER DANS LE TITRE III, UN CHAPITRE IIIBIS « PREVENTION ET REGLEMENT DE CONFLITS » ET UN ARTICLE 107^{TER}

Discussion

HERZIENING VAN DE GRONDWET

HERZIENING VAN ARTIKEL 110 VAN DE GRONDWET

HERZIENING VAN ARTIKEL 111 VAN DE GRONDWET OM EEN NIEUW LID IN TE VOEGEN TEN EINDE HET BEGINSSEL VAN DE EENJARIGHEID TOEPASSELIJK TE VERKLAREN OP DE GEWESTELIJKE BELASTINGEN

HERZIENING VAN ARTIKEL 113 VAN DE GRONDWET

HERZIENING VAN DE GRONDWET DOOR INVOEGING VAN BEPALINGEN BETREFFENDE DE INSTELLING VAN ORGANEN BELAST MET DE VOORKOMING VAN DE CONFLICTEN VAN BEVOEGDHEID (TUSSEN DE GRONDWET, DE WETTEN, DE DECRETEN, DE ORDONNANTIES EN DE UITVOERINGSBESLUITEN) EVENALS MET DE VOORKOMING EN DE OPLOSSING VAN BELANGENCONFLICTEN

HERZIENING VAN DE GRONDWET DOOR INVOEGING VAN BEPALINGEN BETREFFENDE DE INSTELLING VAN ORGANEN BELAST MET DE REGELING VAN DE CONFLICTEN VAN BEVOEGDHEID (TUSSEN DE GRONDWET, DE WETTEN, DE DECRETEN, DE ORDONNANTIES EN DE UITVOERINGSBESLUITEN)

ONTWERP TOT INVOEGING IN TITEL III VAN EEN HOOFDSTUK IIIBIS « VOORKOMING EN REGELING VAN CONFLICTEN » EN VAN EEN ARTIKEL 107^{TER}

Beraadslaging

M. le Président. — Nous abordons la discussion de la révision de la Constitution par l'examen des articles 110, 111, 113 et 107^{ter}, ainsi que des dispositions relatives aux conflits de compétence et d'intérêts.

Wij vatten de behandeling aan van de herziening van de Grondwet met de bespreking van de artikelen 110, 111, 113 en 107^{ter}, en van de bepalingen betreffende de belangenconflicten en conflicten van bevoegdheid.

La parole est au chevalier de Stexhe, rapporteur.

M. le chevalier de Stexhe, rapporteur. — Monsieur le Président, Monsieur le Premier Ministre, chers collègues, nous abordons l'examen de la révision de quelques dispositions constitutionnelles qui, par rapport au premier train d'articles que nous avons modifiés il y a quelques jours, ont pour but de créer une base institutionnelle aux dispositions du deuxième projet de réforme dont nous serons saisis la semaine prochaine, soit le projet 619.

Les articles 110, 111 et 113 forment un tout. Vous me permettrez d'être assez bref et d'attirer seulement votre attention sur l'essentiel des propositions formulées par le gouvernement à l'occasion de la discussion du projet par la Chambre des représentants. Ce projet a été, comme il convient, examiné par votre commission.

L'objectif fondamental et politique des dispositions des articles 110, 111 et 113 est de permettre une fiscalité propre aux communautés et aux régions, cette fiscalité étant organisée dans le projet 619, sous réserve que le pouvoir national détermine les exceptions, lorsque leur nécessité est démontrée.

La conséquence politique de l'octroi d'une fiscalité propre aux communautés et aux régions, fiscalité qui avait été refusée aux communautés en 1970, est traduite dans l'accord du gouvernement. Ce dernier, estime que parallèlement il ne convient pas de maintenir la fiscalité provinciale telle qu'elle existait depuis la fondation des provinces, mais de permettre à la loi de supprimer tout ou partie des impositions provinciales. En compensation, encore que la disposition constitutionnelle ne le stipule pas expressément, le projet 619, dont nous aurons à connaître la semaine prochaine, prévoit des moyens financiers de remplacement, à adopter au plus tard le 31 décembre 1981, pour maintenir aux provinces les moyens financiers dont elles ont besoin.

Enfin, l'article 113 permet aux provinces de continuer à percevoir des rétributions autres que les impôts.

Telles sont les grandes lignes de l'objectif poursuivi par la révision de ces trois dispositions. Il y a urgence; c'est la raison pour laquelle nous nous réunissons aujourd'hui, car il convient de donner une assise constitutionnelle à l'adoption du projet 619 qui sera examiné cette semaine encore, en séance publique, par la Chambre des représentants.

La rédaction du rapport est sans doute imparfaite; nous étions, en effet, limités par le temps. Vous y trouverez l'essentiel des observations formulées par les commissaires au cours de la discussion. Je ne crois pas devoir les rappeler ici, étant donné qu'elles seront sans doute répétées à cette tribune. En général, l'objectif de ces commissions était de souligner le rôle traditionnel des provinces, leur rôle de pionnier souvent, et de défendre l'institution provinciale comme telle, même s'il fallait consentir à modifier son système de financement.

Vous aurez lu, en tête du rapport, que les projets de modification se situent bien dans le cadre des déclarations de révision. Nous avons cependant remarqué — et cela résulte probablement de la rapidité de l'évolution des idées — que selon la notice explicative du gouvernement la proposition de révision de l'article 110, en novembre 1978, tendait uniquement à octroyer une fiscalité aux régions et non aux communautés. Cependant je ne vois pas de problème constitutionnel à cet égard, puisque l'article 110 est soumis à révision sans restriction, ce qui nous permet une extension de la révision, envisagée initialement à la fiscalité communautaire. Nous avons tenu à relever ce point qui nous paraissait historiquement intéressant.

Je rappelle donc que nous allons procéder à trois révisions. Celle de l'article 110 doit permettre d'octroyer une fiscalité aux régions et aux communautés, et, parallèlement, de supprimer la fiscalité propre aux provinces, suppression qui sera compensée par des moyens financiers autres. La révision de l'article 111 n'est qu'une simple mise en concordance du texte ancien avec le texte modifié de l'article 110. La révision de l'article 113 est plus accessoire; elle tend à reconnaître et à confirmer le droit aux rétributions pour les communes et les provinces.

Voilà les observations que je souhaitais présenter au seuil de cette discussion. Le débat en commission fut relativement bref; le projet qui nous est soumis a été adopté à la quasi unanimité de ses membres. J'invite le Sénat à suivre l'avis de sa commission. (*Applaudissements sur les bancs de la majorité.*)

M. le Président. — La parole est à M. Lagasse.

M. Lagasse. — Monsieur le Président, Monsieur le Premier Ministre, Mesdames, Messieurs, nous voici donc à nouveau en présence d'un train d'articles de la Constitution. A vrai dire, c'est un petit train et même, voire un petit train départemental! J'observe immédiatement que ce train a déjà perdu un wagon: lorsqu'il a été mis en formation par le gouvernement, il comportait un projet tendant à la suppression de l'article 59bis, § 8, et maintenant, quand le train passe dans notre paysage, ce projet de suppression de cet article 59bis, § 8, a disparu. C'est étrange, n'est-il pas vrai?

Le gouvernement déclare devoir saisir d'urgence le Sénat de dispositions constitutionnelles qui ne souffrent aucun retard, il nous présente notamment un projet concernant l'article 59bis, paragraphe 8. Et lorsque, faisant état d'une extrême urgence, il envoie ce train à

la Chambre, ce wagon y est toujours rattaché. On en discute donc en commission de la Chambre et celle-ci, à l'unanimité, décide qu'il y a effectivement lieu de supprimer, par priorité, cet article 59bis, paragraphe 8. Le projet arrive alors en séance publique à la Chambre. Chose assez extraordinaire: il est accepté à l'unanimité. Revoyez le *Compte rendu analytique*: c'est la seule disposition qui fut votée à l'unanimité et c'est tout juste s'il n'y eut pas d'applaudissements. Les 177 membres, de tous les partis, qui étaient en séance au moment du vote, ont donc estimé qu'il fallait suivre le gouvernement et qu'il y avait extrême urgence à supprimer cet article 59bis, paragraphe 8. Mais, lorsque le projet passe de la Chambre au Sénat, on détache cet élément!

Il est assez curieux de constater que personne ne nous donne une explication à ce sujet. Je suppose que le gouvernement voudra bien nous dire pourquoi ce qui était extrêmement urgent, à un moment donné, est devenu parfaitement inutile, ou en tout cas prématuré et inopportun, par la suite.

J'ajoute que, lorsque l'on examine ce petit train constitutionnel, on constate une autre amputation dans les dispositions de ce qui va devenir l'article 107ter, et qui était auparavant le projet d'article 106bis. Toute une partie a été supprimée. Si l'on se réfère au texte tel qu'il a été déposé initialement par le gouvernement, on s'aperçoit qu'il s'agissait aussi de l'éventualité de conflits avec le droit international, comme d'ailleurs avec le droit supranational — ce qui est rappelé dans le préambule du rapport de M. de Stexhe.

M. le chevalier de Stexhe. — Je ne pense pas qu'il y ait actuellement une discussion générale sur le projet relatif à la prévention et aux règlements des conflits, au sujet desquels je ferai un rapport tout à l'heure. Pour le moment, il s'agit uniquement de la fiscalité.

M. Lagasse. — Pas du tout, il s'agit de la discussion générale sur l'ensemble des articles figurant à notre ordre du jour. Je finirai par arriver à l'article 110; ne vous en faites pas!

M. le chevalier de Stexhe. — Si j'avais su, j'aurais moi-même fait un exposé à ce sujet. Je le ferai donc tout à l'heure.

M. Lagasse. — Il y a trois semaines, nous avons été saisis d'un ensemble d'articles, dont le 3ter, le 59bis, le 26bis, le 108, sur lesquels une discussion générale a eu lieu. Il me paraît donc normal de commencer de la même façon aujourd'hui.

Du reste, cela ne nous conduira pas très loin puisque, finalement, ce second train d'articles constitutionnels n'est pas véritablement important. Je tiens pour l'instant à signaler que s'il n'y avait déjà pas grand-chose au départ, lorsque le gouvernement a déposé ce projet, il y a encore moins au stade actuel. Non seulement on abandonne l'un des articles, mais on tronque la disposition qui se présentait sous le projet de l'article 106bis, devenu le 107ter. On laisse tomber tout un volet de ce qui est prévu dans la déclaration de révision de la Constitution et de ce qui avait été momentanément retenu par le gouvernement, à savoir l'hypothèse des conflits sur le plan du droit international et du droit supranational.

On remarque également que le projet, lorsqu'il est retiré de l'ordre du jour du Sénat pour être soumis à la Chambre, se trouve amputé des dispositions concernant la composition et le fonctionnement de la juridiction, appelée tantôt Cour d'arbitrage, et tantôt Cour des conflits. Le projet initial comportait des dispositions qui ne manquaient pas d'intérêt et qui traitaient de la composition de cette institution.

Tout ceci, Monsieur le Premier Ministre, pour vous redire ce que nous avons déjà eu l'occasion de vous expliquer il y a quelques semaines, à savoir que nous ne croyons pas que ce soit une bonne façon d'aborder le travail de la révision de la Constitution. La déclaration de novembre 1978 porte sur tout un ensemble: quelque soixante-dix articles doivent être soumis à révision. Dans ces soixante-dix articles, une grande majorité concernent la réforme de l'Etat. Et, il est évident que celle-ci doit être pensée de façon cohérente. La procédure que vous avez adoptée, de soumettre aux Chambres législatives des petits morceaux, des petits volets, nous paraît dangereuse. Il nous paraît même que nous prenons des risques: nous craignons, nous les parlementaires, que lorsque vous nous aurez encore soumis à deux ou trois reprises à un tel régime, on constate des blocages, des impasses, des contradictions.

Il eût été beaucoup plus raisonnable de nous soumettre un projet global, comme vous l'avez fait dans la déclaration gouvernementale, au sujet de la révision de la Constitution. Pourquoi ne nous soumettez-vous pas des projets concernant le Sénat de demain, concernant les provinces, concernant aussi les articles 108bis et 108ter, puisque ceux-ci sont soumis à révision? Pourquoi les articles 26, 27, 28 et 29,

qui vont quand même devoir être traités et qui vont devoir restructurer le pouvoir législatif, ne sont-ils pas mis sur la table aujourd'hui ?

Il nous paraît notamment regrettable que le gouvernement ne nous dise pas aujourd'hui de façon précise quelle est sa conception quant à l'avenir des provinces. Nous aurons l'occasion d'y revenir lorsque nous discuterons de tel ou tel article qui nous seront soumis prochainement.

J'en viens maintenant aux articles 110 et 113. Laissons de côté l'article 111, qui est d'une importance secondaire puisqu'il s'agit simplement d'une adaptation de la terminologie en fonction des modifications que l'on apportera aux articles 110 et 113.

Le rapporteur a bien fait de rappeler dans son rapport écrit que l'objectif précisé par la déclaration de révision de novembre 1978 était double. Si les articles 110 et 113, et corrélativement l'article 111, ont été soumis à révision, c'est tout d'abord pour pouvoir reconnaître aux régions le pouvoir de lever des impôts, le pouvoir, dans une certaine mesure, de créer des rétributions. Le second objectif cependant n'est pas moins important, et il est repris dans la déclaration de révision : tenir compte de la suppression éventuelle des provinces. Or, je dois constater que les textes qui nous sont proposés ne tiennent pas compte de cette suppression éventuelle.

Au contraire, on peut se demander si les textes qui nous sont soumis ne vont pas en quelque sorte hypothéquer l'avenir, s'ils ne vont pas rendre plus difficile l'examen des projets éventuels de révision de l'article premier de la Constitution.

En effet, vous arrivez en quelque sorte, par les textes soumis aujourd'hui au Sénat, à confirmer l'existence des provinces. Vous allez même jusqu'à leur confirmer le pouvoir fiscal. C'est assez ahurissant lorsqu'on sait que depuis plusieurs jours la Chambre est saisie du projet de loi qui supprimera précisément ce pouvoir fiscal !

N'est-il pas déraisonnable, pour ne pas dire plus, de faire voter, avec toute la solennité attachée à une révision de la Constitution, un texte qui confirme le pouvoir fiscal des provinces, au moment même où la Chambre, et dans quelques jours le Sénat, seront invités à voter un projet de loi mettant fin à ce pouvoir fiscal ? Vous connaissez l'avis de notre formation. Le maintien des provinces sous une forme ou sous une autre devrait être laissé à l'appréciation de chaque pouvoir régional et ne plus être réglé par la Constitution. Il serait dès lors logique de ne plus en parler aux articles 110 et 113. Il est évident que si l'on pouvait s'atteler immédiatement à la révision de l'article premier et voir enfin clair sur ce que la majorité veut en matière d'organisation provinciale, bien des complications seraient évitées, ne fût-ce que parce que, jusqu'à nouvel ordre, la province de Brabant subsiste, et que cette situation complique considérablement les dispositions relatives au pouvoir fiscal et au financement des communautés et des régions.

Notre parti a toujours été favorable à la création d'un pouvoir fiscal pour les régions. Déjà en 1969-1970 nous en avons exposé les raisons. Il est regrettable qu'en 1970 les projets qui allaient en ce sens, aient été torpillés par certains qui aujourd'hui, font partie de la majorité et plaident donc pour la reconnaissance du pouvoir fiscal des régions : en fait, nous avons perdu dix ans par leur faute !

Si nous avons été favorables à l'organisation d'un pouvoir fiscal pour les régions, c'est toutefois avec un minimum de précautions. La première condition est que simultanément on supprime définitivement le pouvoir fiscal des provinces, car il serait inconcevable que l'on maintienne un quadruple pouvoir fiscal. Notre parti l'a affirmé depuis 1970; cela a été répété par d'autres; cela avait été admis unanimement par tous ceux qui avaient souscrit au pacte d'Egmont il y a à peine trois ans et nous tenons à le répéter aujourd'hui : la création du pouvoir fiscal régional et communautaire ne se conçoit que si l'on procède simultanément à la suppression de la fiscalité des provinces.

D'autre part, nous n'imaginons pas que l'on puisse créer un pouvoir fiscal des régions si ce pouvoir n'est pas attribué aux trois régions simultanément. Vous nous direz bien sûr que dans le texte constitutionnel tel qu'il nous est présenté, rien ne s'y oppose. Ne soyons pas hypocrites car nous savons très bien que vous demandez d'urgence le vote de cet article 110 pour pouvoir faire passer votre projet 619; or, celui-ci porte atteinte à la condition fondamentale que je viens de rappeler.

Il doit être entendu que nous ne pouvons nous rallier à l'instauration d'un pouvoir fiscal aux régions que si cette mesure ne porte pas atteinte au principe selon lequel, en matière fiscale, il ne peut y avoir aucune discrimination. Nos porte-parole à la Chambre ont eu l'occasion de démontrer que le projet 619 va exactement à l'opposé de ce principe de la généralité des impôts.

Comme M. de Stexhe le soulignait tout à l'heure, le projet du gouvernement tend à créer non seulement un pouvoir fiscal pour les ré-

gions, ce qui était prévu dans la déclaration de révision, mais aussi un pouvoir fiscal pour les communautés.

J'imagine que l'on songe, en l'occurrence, à la communauté française et à la communauté flamande puisque c'est d'elles qu'il est essentiellement question depuis plusieurs semaines dans les projets de réforme de l'Etat.

Nous ne sommes évidemment pas opposés à ce principe pour autant qu'on le respecte d'une manière générale et qu'on écarte tout système qui serait discriminatoire pour les habitants d'une région ou d'une communauté. Création d'un pouvoir fiscal pour les régions ? Oui. Création de ce même pouvoir pour les communautés ? Oui encore, puisque l'essentiel pour nous est de réduire le pouvoir fiscal du pouvoir central. Nous l'avons déclaré maintes et maintes fois, il est temps de se diriger vers un véritable fédéralisme qui accorde aux composantes de l'Etat fédéral les moyens indispensables, et ceux-ci résultent principalement d'un pouvoir fiscal propre.

Il faut que dans le plus proche avenir les impôts versés au pouvoir central ne représentent plus la moitié de l'ensemble des contributions.

Si l'on se réfère aux actuels projets du gouvernement en la matière, nous constatons que nous en sommes encore très éloignés, car les propositions relatives aux moyens financiers mis à la disposition des communautés et des régions, sont absolument dérisoires. Lorsque nous examinerons le projet 619, actuellement soumis à la Chambre des représentants, nous aurons l'occasion, chiffres à l'appui, d'en faire la démonstration.

En résumé, nous constatons, en ce qui concerne cet article 110, que le gouvernement propose d'une part, d'accorder un pouvoir fiscal aux régions, conformément à ce qui est prévu, à cet égard, dans la déclaration de révision et, d'autre part, d'octroyer un pouvoir fiscal aux communautés, ce qui n'était pas expressément prévu mais qui n'est cependant pas contraire à la déclaration de révision. Nous sommes prêts à nous rallier à cette proposition pour autant que nous soyons assurés que les conditions que j'ai rappelées soient respectées. Or dès à présent nous savons qu'elles ne le sont pas, dans le projet de loi n° 619 que le gouvernement a, en fait, lié à cette révision. Elles ne le sont pas non plus dans les textes constitutionnels proposés, puisque le gouvernement y confirme un pouvoir fiscal aux provinces. Bien plus, à l'article 113, il reconnaît une compétence financière au pouvoir provincial !

De ce fait, il est difficile de ne pas avoir l'impression qu'il veut confirmer l'institution provinciale, formule se situant exactement à l'opposé de ce que nous avons toujours demandé : l'institution provinciale devrait, à notre avis, relever du pouvoir régional.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons, tel qu'il est rédigé, nous rallier à l'article 110. Nous avons d'ailleurs déposé des amendements que nous aurons l'occasion de développer ultérieurement. (*Applaudissements sur les bancs du FDF-RW.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer De Meyer.

De heer De Meyer. — Mijnheer de Voorzitter, Mijnheer de Eerste Minister, Dames en Heren, ik ben gaarne bereid aan te nemen dat, zo men toch aan gemeenschappen en gewesten een zekere autonomie wenst te geven, daarmede ook een fiscale autonomie en vooral een zo volledig mogelijk doorgetrokken fiscale verantwoordelijkheid dient gepaard te gaan. Ik ben echter niet akkoord met wat men met betrekking tot de provinciale fiscaliteit onderneemt.

Men heeft sedert bijna 150 jaar de autonomie van de provincies en inzonderheid hun fiscale autonomie reeds genoeg verstikt door centraliserende wetten en verordeningen en door overmatig gebruik — en vooral misbruik — van het administratief toezicht. Het is niet aannemelijk dat men ze nu nog verder wil afbreken door ook nog de artikelen 110 en 113 van de Grondwet in de door de regering voorgestelde zin te wijzigen.

Gelukkig hebben twee leden van één van de meerderheidsfracties in de commissie — en naar ik vernam — ook nu opnieuw, met het oog op de openbare bespreking van de voorgestelde wijzigingen, amendementen ingediend ertoe strekkende de fiscale autonomie van de provincies in de Grondwet op dezelfde wijze als die van de gemeenten te blijven waarborgen.

Ik hoop stellig dat die amendementen zullen worden aangenomen en dat de verdere teloorgang van onze provincies zal worden verhindert. (*Applaus op sommige banken.*)

De Voorzitter. — De heer Cooreman heeft het woord.

De heer Cooreman. — Mijnheer de Voorzitter, Mijnheer de Eerste Minister, Dames en Heren, wij raken met de bespreking van de arti-

kelen 110 en 113 van de Grondwet aan de essentie van één van onze belangrijkste instellingen, namelijk de provinciale instelling.

Het ligt niet in mijn bedoeling te verwijzen naar de historische betekenis tot vóór de Franse revolutie. De jongste jaren zijn reeds uitstekende studies verschenen en livrige boeken gepubliceerd in verband met de rol en de betekenis van onze provincies. Ik denk hier meer bepaald aan de studie van de heer Cromheecke van de provinciale dienst van West-Vlaanderen.

De provincieraad en de provincie als instelling is één van de sleutels van een efficiënte werking in ons staatsbestel. Bij de diverse besprekingen inzake de hervorming van onze instellingen heeft men steeds als eerste leitmotiv de democratisering vooropgesteld, waarbij dus de beslissingen dichter bij de burgers worden gebracht, zodat zij meer inzage zouden kunnen krijgen in de beslissingen, weten wie de beslissingen neemt, wie verantwoordelijk is daarvoor en uiteindelijk ook wie op fiscaal en financieel gebied verantwoordelijk is. Aan dit belangrijk principe heeft men echter tot hertoe blijkbaar zeer weinig aandacht besteed.

Het wetsontwerp 434 dat wij vorige week hebben goedgekeurd, brengt geen enkele wijziging aan het principe van de deconcentratie of de decentralisatie en neemt geen maatregelen om de beslissingen dichter bij de burger te brengen.

Bij de bespreking van de hervorming der staatsinstellingen werd er herhaaldelijk op gewezen dat deze hervorming dient te gebeuren zonder een verzwaring van de fiscaliteit. De artikelen van de Grondwet die wij thans herzien willen de mogelijkheid invoeren om belastingen te laten heffen door de gemeenschappen en de gewesten. Dienaangaande kan er geen enkel bezwaar zijn voor de leden van deze Kamer die wetsontwerp 434 hebben goedgekeurd. Dit is logisch. Een bestuur moet immers financieel verantwoordelijk kunnen zijn ten overstaan van zijn burgers. Zonder financiële middelen is het niet mogelijk een ernstige verantwoordelijkheid op te nemen.

Dit betekent echter niet dat men moet raken aan de huidige toestand, waarin de provincies de mogelijkheid hebben om belastingen te heffen. De vorige spreker heeft hier reeds naar verwezen.

De fiscale activiteit van de provincies staat onder voogdij van de minister van Binnenlandse Zaken. Elk mogelijk misbruik dienaangaande kon tot op heden en zal ook in de toekomst op elk ogenblik kunnen worden afgebroken. Het centrale bestuur heeft steeds de mogelijkheid om te beletten dat de burgers te zwaar worden belast door een onzinnig initiatief of door te hoge belastingen.

Men belooft weliswaar dat de provinciale besturen in de toekomst dezelfde inkomsten zullen krijgen, ook al hebben zij niet het recht om eigen belastingen te heffen.

Welnu, wanneer men aan een bestuur het recht ontnemt om belastingen te heffen, maakt men dit bestuur totaal onmondig en onzelfstandig.

Men zou het volgende beeld kunnen gebruiken. Een zoon komt thuis en geeft zijn loon af; hij krijgt dan later net zoveel zakgeld van zijn ouders als deze laatsten hem willen teruggeven. Wanneer men dus aan de provincies belooft dat men hen een gelijkwaardig bedrag zal bezorgen als hun vandaag ter beschikking staat door hun eigen fiscaliteit, dan maakt men de provincies totaal afhankelijk van het bestuur dat de beslissing over de grootte van dit bedrag zal nemen.

Belangrijker is echter dat men op deze wijze aan de provincies elke mogelijkheid ontnemt om ernstige initiatieven te nemen of om enige ontplooiing of verscheidenheid aan de dag te leggen. Het volstaat reeds te zien hoe op het ogenblik de fiscale niveaus verschillen van provincie tot provincie. Wij hebben in ons land negen miljard rechtstreekse belastingen bij de provincies. Geen twee provincies heffen hetzelfde bedrag per hoofd of per inwoner. Sommige provincies kunnen desgevallend wel dezelfde belastingen innen, maar de belasting-basis verschilt van provincie tot provincie. Dit is de vrijheid en de zelfstandigheid van de provinciale besturen.

Wij bepleiten dus, Mijnheer de Eerste Minister, dat de provincies als dusdanig hun volledige kansen tot ontplooiing behouden. In het kader van de decentralisatie en de deconcentratie die noodzakelijk zijn pleiten wij ervoor dat hun kansen zelfs groter worden en dat zij meer mogelijkheden krijgen. In deze zin hebben wij er geen bezwaar tegen dat de bevoegdheid om belastingen te heffen wordt toevertrouwd aan de gemeenschappen en de gewesten, met behoud evenwel voor de provincies van de mogelijkheid om belastingen te kunnen heffen. *(Applaus op sommige banken van de meerderheid.)*

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Croux.

De Heer Croux. — Mijnheer de Voorzitter, Mijnheer de Eerste Minister, Heren Ministers, geachte collega's, bij gelegenheid van het politiek akkoord, van het investituurdebat, en van alle tot dusver ge-

voerde besprekingen van de regeringsvoorstellen in het Parlement, werd bij herhaling bevestigd dat het de bedoeling is van de regering: enerzijds de provinciale fiscaliteit af te schaffen, en anderzijds te voorzien in een nieuw financieringssysteem en in vervangende inkomsten voor de provincies.

Mijn uiteenzetting geschiedt in het raam van het politiek akkoord, maar wil benadrukken dat beide elementen van het regeringsplan effectief moeten worden uitgevoerd, dit wil zeggen ook de regeling van de inkomsten ter vervanging van de fiscale ontvangsten die van 1 januari 1982 af wegvallen.

De provincies blijven inderdaad bestaan, met al hun organen en instellingen, hun bevoegdheden en hun verantwoordelijkheden ten opzichte van hun grondwettelijke opdracht: de behartiging van het provinciaal belang. Zij blijven ook de wettelijke opdrachten vervullen die de centrale overheid hen sinds vele jaren toewijst, in uitvoering van een aantal welbepaalde nationale wetten en besluiten. Straks zullen zij ook kunnen geroepen worden om taken uit te voeren hen opgedragen door gemeenschappen en gewesten, zoals bepaald is in het ontwerp 619 van gewone wet, aangaande de hervorming van de instellingen.

Het is dus vereist dat de grondwetgever en de wetgever, bij afschaffing van de fiscale ontvangsten, dit wil zeggen van momenteel ongeveer 9 miljard frank of 27 p.c. van de gewone jaarlijkse werkingsmiddelen van de provincies, voorzien in hun vervanging door andere financiële middelen.

Evenzeer is het noodzakelijk dat deze vervanging onmiddellijk wordt aangeduid, met andere woorden dat de grondwetgever erop let dat hij geen vacuüm creëert al ware het maar tijdelijk. Hij kan met andere woorden niet toelaten dat bestaande publiekrechtelijke instellingen bij de Grondwet in het leven geroepen, hun bestaande verplichtingen tegenover de bevolking en tegenover ongeveer 23 000 personeelsleden en duizenden gewezen en gepensioneerde personeelsleden, niet zouden kunnen vervullen.

Elementaire plichten uit hoofde van continuïteit in de openbare instellingen en diensten, van rechtszekerheid voor de bevolking, van sociale zekerheid voor de actieve en gepensioneerde ambtenaren van de provincies, maken het dus noodzakelijk onmiddellijk te voorzien in andere financiële middelen tot vervanging van wegvallende fiscale inkomsten.

Vandaar dat wij in de commissie voor de Grondwetsherziening bij amendement voorstelden, dat het derde lid van § 3 van het nieuw artikel 110 van de Grondwet zou worden aangevuld met de bepaling dat dezelfde wet die de provinciale belastingen geheel of gedeeltelijk zou kunnen afschaffen, ook moet voorzien in vervangende inkomstenbronnen voor de provincies. Dit amendement was bovendien ingegeven door de zorg om in ieder geval de grondwettigheid te waarborgen van de vervangende maatregelen bepaald in zulke wet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Institutionele Hervormingen, de heer Philippe Moureaux, heeft in de commissie begrip betoond voor onze bekommernis, doch was van oordeel dat de continuïteit in de provinciale ontvangsten kon verzekerd worden bij gewone wet, met name door het goedkeuren van het wetsontwerp 619 dat thans bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in behandeling is. Naar zijn oordeel hoefde dus de aanvullende bepaling, uitgedrukt in ons amendement, niet noodzakelijk in de Grondwet ingeschreven. Hij heeft bovendien verwezen naar de grondwettelijke basis die ligt in artikel 108 van de Grondwet en die het zijns inziens mogelijk maakt in alle noodzakelijke financiële regelingen te voorzien, hierbij ook rekening houdend met de door ons aangehaalde eventuele grondwettelijke bezwaren die zouden kunnen geopperd worden. Het verslag van de Senaatscommissie verschaft hierover de nodige gegevens, die ik hier korthedshalve niet zal herhalen.

De minister wees er ook op dat de Kamer van volksvertegenwoordigers het nieuwe artikel 110 van de Grondwet reeds heeft goedgekeurd, maar beloofde anderzijds voor te stellen aan de regering dat het artikel 15 bis van de gewone wet 619 zodanig zou aangepast worden dat rekening gehouden wordt met het principe en de bekommernis uitgedrukt in ons amendement.

Dit ontwerp van gewone wet is reeds behandeld in de bevoegde Kamercommissie maar nog niet in de openbare vergadering van de Kamer, zodat aanpassing nog mogelijk is, zonder terugzending van de ene naar de andere Kamer en zonder tijdverlies, althans voor zover dat het om andere redenen niet nodig zou zijn.

Mijnheer de Eerste Minister, ik twijfel er niet aan dat u ons straks in uw antwoord bij deze algemene bespreking zult willen inlichten over het resultaat van de stappen beloofd door de minister van Institutionele Hervormingen.

Naast artikel 110 is ook artikel 113 van de Grondwet voorwerp van herziening. Dit artikel 113 handelt over de retributies en in het

voorstel tot herziening wordt bepaald dat de provincies retributies kunnen vorderen, met andere woorden er wordt een uitzonderlijke machtiging verleend, een uitzondering in hun voordeel, om retributies te vorderen, zoals nu geldt ten voordele van polders en wateringen. Een retributie is een vergelding voor een verleende dienst.

Ook vroeger konden de provincies retributies vorderen, doch alleen als belasting, op grond van de oude tekst van artikel 113.

In de toekomst zullen zij dat nog kunnen doen, zonder speciale wettelijke machtiging, maar niet meer als belasting. Men vraagt zich evenwel af waar praktisch het verschil ligt, als financieringsbron voor de provincies.

Wanneer men het regeerakkoord nagaat, leest men daar dat de provinciale fiscaliteit wordt afgeschaft, maar dat de provincies verder retributies zullen kunnen innen.

Het geeft de indruk dat daar een belangrijk en interessant nieuw perspectief wordt geopend, maar wij stellen vast dat de retributies tot op heden weinig of niets aan inkomsten voor de provincies opleverden. Tenzij men in de toekomst het begrip retributies ruimer zou bekijken. Het is een moeilijk en complex begrip. Misschien kan daarover in de toekomst een nieuwe interpretatie groeien.

Men zou geneigd zijn de vermelding van de retributies in het nieuw artikel 113, naast deze van polders en wateringen, als analogisch interpretatiegegeven te beschouwen. Maar de zogenaamde dijkgeschotten, te betalen door de ingelanden, bij de polders en wateringen, zijn volgens het Hof van cassatie geen retributies maar belastingen. Er is een constante rechtspraak dienaangaande.

Zou men anderzijds als retributies kunnen beschouwen: lasten die worden geheven tot financiering van welbepaalde doeleinden, door de provincies te realiseren ten dienste van de bevolking soms in opdracht van de wet zoals dit bijvoorbeeld voorkwam in de wet van 1971 op de zuivering van de oppervlaktewaters? Deze wet bepaalde dat de provincies, tot financiering van hun aandeel in het kapitaal en de werkingskosten van de zuiveringsmaatschappijen, lasten mochten heffen. Betrof dit een belasting of een retributie tot vergelding van de dienst verleend aan de bevolking inzake waterzuivering?

Kortom, juridisch kan artikel 131 heel wat stof bieden voor interpretatie. Onze vraag is of een nieuwe evolutie mogelijk is door het nieuwe artikel 113?

Concreet en financieel gezien zal de nieuwe uitzondering in artikel 113 weinig aarde aan de dijk brengen voor de provincies, en zeker geen nieuwe belangrijke bron van inkomsten betekenen. Dit brengt ons op de vraag — die hier vandaag trouwens reeds is gesteld — naar de verdere ontwikkeling in de toekomst van de financiële middelen van de provincies. Wij moeten ook aan die toekomst denken.

Van 1976 tot 1980 stegen hun gewone ontvangsten, en ongeveer ook hun uitgaven, van bijna 22 miljard tot bijna 33 miljard frank, volgens de oorspronkelijke begrotingen. Dit betekent een stijging met 50 pct. in vijf jaar. De inflatie speelde hierbij uiteraard een grote rol, zo ook de sociale programmaties, de stijgende rentelasten in de kapitaalmarkt en de nieuwe initiatieven die werden genomen.

Bij de vervanging van de fiscale ontvangsten door andere inkomsten moet men rekening houden met de onafwendbare stijging van de kosten en uitgaven, die zich voordoet voor iedereen zelfs als geen enkel nieuw initiatief zou genomen worden, wat niet verantwoord zou zijn.

Mijnheer de Eerste Minister, ik heb met voldoening gelezen in het verslag van de Kamercommissie dat u verklaard heeft rekening te zullen houden met een groeivoet. Dit is inderdaad noodzakelijk. Anderzijds mag het vervangingsstelsel niet aanleiding geven tot een onredelijke verhoging van de fiscale druk. Dit zou het geval zijn wanneer Staat of gemeenschap of gewest de fiscale bevoegdheid zou overnemen en egaliseren voor alle provincies. Wanneer men aan iedere provincie hetzelfde inkomen als vroeger zou waarborgen wat eveneens werd toegezegd door de regering in de Kamercommissie dan moet uiteraard vermeden worden te egaliseren op het peil van de provincie met de hoogste belastingen. Het verschil in belastingen tussen de onderscheidene provincies is inderdaad gevoelig. De fiscale druk per inwoner verschilt in 1980 van bijna 400 frank in Antwerpen tot bijna 1 600 frank in Henegouwen. Egalisatie op het hoogste niveau zou de totale fiscale druk van 9 miljard frank met ruim 50 pct. verhogen. Dit zou onverantwoord zijn. Zulke egalisatie zou bovendien niet adequaat zijn en dreigen onrechtvaardig te worden.

De vervanging van de fiscale ontvangsten door verhoging van het Provinciefonds stuit op dezelfde bezwaren. Bovendien zou dit het nu reeds bestaande risico van scheeftrekking tussen Vlaamse en Waalse provincies vergroten en doet zich nu ook in dit verband het probleem van de provincie Brabant voor vooral in de toekomst zal dat probleem rijzen.

Op een en ander hopen wij nader te kunnen ingaan bij de behandeling van het ontwerp 619 waar gehandeld wordt over het Provinciefonds.

In ieder geval moet worden vermeden dat de afschaffing van het provinciale belastingwezen aanleiding zou geven tot een ongenueerde verhoging van de totale fiscale druk voor de burgers enerzijds en anderzijds tot een bijkomende verzwaring van de lasten van de Staat zelve. Dan zou de remedie erger zijn dan het euvel dat gezien wordt in het bestaan van een vierde niveau van belastingen. Hierop wensen wij echter niet verder in te gaan, vermits wij ons willen houden binnen het raam van het politiek akkoord.

Mijnheer de Voorzitter, ik besluit dit eerste deel van mijn uiteenzetting over de fiscale en financiële problemen van de provincies.

Aangezien de provinciale structuur behouden blijft, zullen ook financiële middelen noodzakelijk zijn, door vervanging van de afgeschaft belastingen.

De regering heeft het principe van deze vervanging vooropgesteld. De Eerste minister verklaarde in de Kamercommissie dat deze vervanging rekening moet houden met de toekomstige evolutie middels een groeivoet.

Over de nadere uitwerking van het principe zal het Parlement in ieder geval moeten oordelen. Wij hopen dat dit kan geschieden binnen het raam van een financieringssysteem waarin zowel verantwoordelijkheid, ook wat de uitgaven betreft, als solidariteit aan bod kunnen komen, zij het op een andere wijze dan voorheen, rekening houdend met het politiek akkoord.

Ook in het buitenland zijn hiervan voorbeelden aan te wijzen. Ontwikkeld staan daarvoor wegen en financieringstechnieken open.

Wij zullen ze grondig moeten voorbereiden. Zij mogen niet zijdelings neerkomen op een ongepaste verhoging van de globale fiscale druk voor de bevolking. Zij moeten de objectieven, de organisatie, de controle van een gezond en doelmatig financieel beleid versterken, de doelmatigheid en doorzichtigheid voor de bevolking vergroten. Dit alles is mogelijk, vooral wanneer het gesteld wordt in het bredere kader van de financiering voor het geheel van de nieuwe publiekrechtelijke structuren. Wij hopen, dat wij daartoe spoedig kunnen komen. Want ook dit is een belangrijk onderdeel van de organisatie en de werking van de nieuwe structuren voor ons land en voor onze gemeenschappen.

Mijnheer de Eerste Minister, na meer dan tien jaar politiek debat, ook over de rol en de toekomst van de provincies, stellen wij vast dat in de staatsvorming die nu ondernomen is de provincies behouden worden als publiekrechtelijke instellingen van territoriale decentralisatie. Er mag en er kan daarover geen twijfel bestaan.

Wij hopen dat spoedig de dag zal aanbreken dat de Staat zowel als de gemeenschap en het gewest zich grondig, en rustig, kunnen inlaten met de aanpassing van de provincies in hun opdrachten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, in een toekomstgericht perspectief van meer doelmatigheid en meer democratische participatie, een bestuur dat korter komt bij het volk.

Vorige week heeft onze fractievoorzitter nog hier gezegd dat de provincies in zekere zin ouder zijn dan België. Zij moeten ook in de toekomst een hernieuwde rol kunnen spelen, als modern en zinvol intermediair niveau tussen gemeenten enerzijds en de geherstructureerde Staat anderzijds.

Zoals ik vroeger reeds bij herhaling kon zeggen in deze Hoge Vergadering, is het nu wel duidelijk dat met het behoud van een intermediair niveau geen vierde verticale bestuurslaag ontstaat, aangezien de herstructurering van het eerste niveau, dit van de Staat, niet neerkomt op een nieuwe verticale dimensie, maar op een horizontale uitsplitsing van voorheen centrale machten en bevoegdheden.

Indien wij het intermediair niveau van de provincies niet zouden behouden, dan zou de centralisatie in dit land nog groter worden, en dit wordt door praktisch niemand gewenst.

De provincies zijn structuren van het binnenland, in Vlaanderen zowel als in Wallonië. Waar de problematiek van de samenleving in het Belgisch staatsverband telkens opnieuw toegespitst wordt op het centrum, de hoofdstad, moge ik vandaag met nadruk de aandacht vragen voor de realiteit van onze provincies, niet enkel in institutioneel maar ook in sociologisch opzicht. De provincies zijn niet alleen structuren van het binnenland, maar dikwijls ook de structuren van de periferische gebieden, niet zelden deze van de minder begunstigde streken, en in sterke mate deze van de eenvoudige mensen uit het volk dat relatief ver leeft van de grote centra van economische, culturele en politieke macht en vaak over geen andere structuren beschikken om in onderlinge solidariteit nieuwe initiatieven op gang te brengen en creatief te zijn. Opiniepeilingen wijzen uit dat zij gehecht zijn aan hun provincies, zij het op verschillende wijze van streek tot streek.

In de naoorlogse tijd hebben vele provincies blijk gegeven van een hernieuwde vitaliteit en creativiteit. In de jaren vijftig waren zij het die vaak de eerste initiatieven troffen op het gebied van regionale economie en streekontwikkeling. Tegelijk stimuleerden zij de culturele ontwikkeling, niet zelden in gebieden die verstoken waren van de meest elementaire culturele infrastructuur.

Binnen hun gebied vervulden zij een schakelfunctie, tussen de Staat, waarvan zij getrouw maar ook zelfbewust de oprachten uitvoerden, en de gemeenten die zij dikwijls stimuleerden tot samenwerking en coördinatie op velerlei gebieden van welvaart en welzijn.

Tegen het einde van de jaren zestig liepen hun nieuwe initiatieven niet zelden vooruit op de Staat, op het stuk van ruimtelijke ordening en leefmilieu, gezondheidszorg en natuurbehoud, samenlevingsopbouw en welzijnszorg, al deze nieuwe thema's die in het sociaal perspectief te voorschijn kwamen.

Zij waren ook hefboomen voor de geestelijke ontwikkeling, zowel voor het technisch als het hoger onderwijs, in Henegouwen en Limburg, in West-Vlaanderen en in Luxemburg, zonder te vergeten wat Antwerpen en Luik, Namen, Gent en Brabant hebben tot stand gebracht, gestimuleerd of bevorderd.

Deze provincies treden niet dikwijls op het voorplan van de grote politieke actualiteit en slechts zelden dringt hun stem door tot in het Parlement.

Zij behoren tot de eerder bescheiden maar wezenlijke krachten in onze samenleving. Zij hebben hun eigen identiteit, ook op institutioneel vlak, sterk onderscheiden van het prefectoraal systeem van de sterk gecentraliseerde Franse departementen of van de eerder zwakke Duitse *Kreise*.

In hun institutionele dualiteit, tussen de dubbele pool van de gouverneur enerzijds en de uit het volk gekozen raad anderzijds, vertonen zij een opmerkelijke symbiose van volksbelang en staatsbelang. De herstructurering van België langs communautaire en regionale lijnen, mag daaraan geen afbreuk doen, maar moet hen nieuwe levenskracht in wellicht nieuwe vormen schenken. Regionalisatie is geen alternatief voor decentralisatie binnen de gemeenschappen. Beiden moeten complementair zijn. Beiden moeten samengaan, de participatie van het volk verhogen, de doelmatigheid van beleid en bestuur in democratische zin versterken.

De participatie en wellicht ook de pacificatie in België tenslotte, die wij allen nastreven en vurig wensen, zullen erdoor gediend worden, wanneer wij het exclusief denken langs communautaire lijnen en toegespitst op het centrum relativeren, door ook en meer aandacht te schenken aan de specifieke problemen in het binnenland van Vlaanderen en Wallonië, aan de mensen uit de provincies binnen onze gemeenschappen en gewesten inderdaad. (*Applaus op de banken van de meerderheid.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Verleysen.

De heer Verleysen. — Mijnheer de Voorzitter, Heren Ministers, geachte collega's, er kan geen sprake zijn van autonomie voor gemeenschappen en gewesten zonder dat zij een eigen fiscaliteit bezitten. Deze eigen fiscaliteit wordt ons thans voorgesteld.

Tijdens de besprekingen van de voorbije weken hebben wij geleerd dat deze eigen fiscaliteit in hoofdzaak zal worden gerealiseerd door de overdracht van belastingen van de Staat naar de gewesten en gemeenschappen. Wij hebben deze «de toebedeelde belastingen» genoemd, waarvan wij in de beginperiode slechts een zeker percentage, maar zeer vlug de totaliteit zullen moeten opgebruiken om dan over eigen belastingen te stemmen ten einde een eigen beleid te kunnen voeren. Wij zijn daartoe bereid. Graag nemen wij deze verantwoordelijkheid op ons.

Vandaag vernemen wij evenwel dat een tweede reeks belastingen aan de gewesten wordt toevertrouwd. Het betreft de belastingen die op het ogenblik door de provinciale overheden worden geheven.

Hier rijst de vraag: als het voor de gewesten en de gemeenschappen noodzakelijk is een eigen beleid te kunnen boetseren en over eigen financiële middelen te beschikken, om welke reden ontleent men dan deze eigen fiscaliteit aan de provincies? Toch niet omdat in de voorbije decennia de provincies misbruik hebben gemaakt van deze fiscale mogelijkheid. Voorgaande sprekers hebben erop gewezen dat de provinciale fiscaliteit in de voorbije jaren inderdaad door de centrale overheid zeer beknot werd, niet omdat de provincie bij het nemen van haar fiscale maatregelen de wetten zou hebben overtreden, maar omdat men van oordeel was dat bepaalde belastingheffingen, omwille van het algemeen belang, beter niet door de provincies werden geheven. De centrale overheid had in het verleden dus de macht — en heeft die nog — om, wanneer de provincies op fiscaal terrein bokkesprongen zouden maken, de goedkeuring van deze be-

slissingen te weigeren. De minister van Binnenlandse Zaken heeft deze sleutel in handen. Hij kan daar gebruik van maken bij elke beslissing die de provinciale overheid neemt. Het is dus niet nodig de mogelijkheid van de provinciale belastingen af te schaffen, om deze in de Grondwet in te voeren, ten einde de provincies tot redelijkheid te brengen of om te vermijden dat de bevolking te zwaar zou worden belast. Voor de gewone belastingbetaler telt het niet zo zeer of er drie, vier of vijf belastbare niveaus bestaan, maar wel hoeveel hij in totaal moet betalen.

Wanneer morgen de provinciale fiscaliteit zal worden vervangen door de fiscaliteit van de gewesten en wanneer het zou mogelijk zijn voor de verschillende belastingbetalers dezelfde belastingvoeten te handhaven zoals deze nu bestaan, zal hierdoor voor de belastingbetaler niets worden gewijzigd.

Collega's hebben er hier reeds op gewezen dat elke provincie volgens eigen aard, eigen behoeften en eigen mogelijkheden, een verscheidenheid aan belastingen heeft ingevoerd.

In theorie is het mogelijk een globaal bedrag van negen miljard aan nieuwe belastingen door de gewesten te laten goedkeuren, maar is het niet mogelijk enige verdeelsleutel uit te werken waarbij, door deze negen miljard, aan de provincies zou worden teruggegeven hetgeen men hun thans door het afschaffen van deze belasting ontnemt?

Dat is onmogelijk, ten ware men zou zeggen dat de enige belastingverdelingsnorm onder de provincies een compensatie is: men geeft terug wat werd afgenomen. Thans geldt deze compensatie, volgens de teksten die wij in het ontwerp 619 hebben gelezen, tussen de gewesten. Er zou dus een nivellering komen tussen de verschillende belastingen, tussen de verschillende provincies. We zullen de gelegenheid krijgen daarop nader in te gaan wanneer de betrokken ontwerpen ter sprake komen. Het is vandaag noodzakelijk daarop te wijzen omdat er een verkeerde opvatting bestaat over een tijdelijke vervangingsoplossing wanneer er geen mogelijkheid zou bestaan om de noodzakelijke nieuwe wetten goed te keuren vóór 1982. Men spreekt in dit geval van gewoon bij koninklijk besluit belastingen goed te keuren. Dat kan niet. Dat is in strijd met de Grondwet. Wij zeggen dat het aan het Parlement, de gewesten en de gemeenschappen is waaraan belastingbevoegdheden worden gegeven. Tot nu toe hebben wij nog nergens gelezen dat wij belastingbevoegdheid geven aan de regering. (*De heer Cooreman applaudisseert.*)

Wanneer men de provinciale belastingen afschaft kan men ze niet verlengen: er is geen voorwerp meer. Slechts dezelfde overheid als die welke wij nu vervangen, de provinciale overheid, kan nieuwe belastingen heffen. Als wij nu bepalen dat zij dit na 1 januari 1982 niet meer kunnen, dan kunnen deze belastingen ook niet bij koninklijk besluit worden ingevoerd. Het is onmogelijk enige belasting te heffen op het niveau van de gewesten waardoor aan alle provincies hetzelfde wordt gegeven, wanneer dit moet gebeuren met één zelfde aanslagvoet voor dezelfde belastbare materies.

Mochten wij ons vandaag vergalopperen en beslissen dat de provinciale belastingen kunnen worden afgeschaft om vervangen te worden door een andere vorm van belastingen, dan waarschuw ik u, geachte collega's, dat wij in de meest volstrekte chaos zouden terechtkomen.

We zullen dan een belangrijk gedeelte van onze bevolking vragen nieuwe en zwaardere belastingen te betalen waarvoor zij niet eens een compensatie krijgen. Ik meen dat iets dergelijks niet in overeenstemming is met de geest die ons als wetgever en vooral als grondwetgever moet bezelen. (*Applaus op de banken van de meerderheid.*)

M. le Président. — La parole est au chevalier de Stexhe, rapporteur.

M. le chevalier de Stexhe. — Monsieur le Président, Monsieur le Premier Ministre, chers collègues, j'ai cru tout à l'heure que la discussion générale ne couvrirait que les articles relatifs à la fiscalité. Je n'ai donc pas introduit le second problème. M. le président m'y invitant, mon intervention sera, cette fois, plus longue, car cette question me paraît importante.

L'objet essentiel de la disposition qui vous est proposée sous l'article 107ter, est d'ajouter à la Constitution un article donnant une base constitutionnelle à l'organisation de procédures propres à prévenir les conflits de compétence, les conflits de droit, et de prévoir un organe juridictionnel compétent pour régler ces conflits entre la loi et les normes législatives qui seront prises par les conseils communautaires et régionaux dans le cadre de leurs compétences.

Vous le savez, voici dix ans, lors de la création des conseils culturels, une disposition semblable avait été prévue à l'article 59bis, § 8, stipulant: «La loi organise la procédure tendant à prévenir et régler les conflits entre la loi et le décret ainsi qu'entre les décrets.» Cette

disposition visait, en 1970, les matières culturelles; depuis trois jours, comme nous avons étendu cette compétence des conseils culturels devenus conseils de communauté aux matières personnalisables, le même disposition devait être étendue. De même, pour les matières issues de l'article 107^{quater}, il a été octroyé un pouvoir législatif aux conseils régionaux ou au Conseil communautaire flamand qui exerce les compétences régionales dans la partie flamande. Les décrets ont force de loi, tant dans les matières culturelles que dans les matières personnalisables et régionales.

Pour permettre que ces ordonnances régionales, comme on disait à l'époque, aient force de loi, nous avons, voici quelques semaines, inséré un article 26^{bis} dans la Constitution, qui ouvre le droit au pouvoir législatif, les Chambres délibérant à la majorité spéciale, de déterminer la force juridique des règles prises par les organes créés. En outre, il précisait: «Elles peuvent conférer à ces organes le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi dans le ressort et selon le mode qu'elles établissent.»

En vertu de cet article, nous avons pu adopter le projet 434, notamment l'article 19 réglant que les décrets pris dans le cadre des matières attribuées en vertu de l'article 107^{quater} ont force de loi. L'article 20 du même projet prévoit parallèlement que les exécutifs des conseils communautaires et régionaux font les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets.

Il s'ensuit que, demain, il existera, concurrentement, des lois nationales, des décrets communautaires et régionaux ayant tous force de loi, il y aura quatre sources pour ces lois ou décrets: le pouvoir législatif national, deux conseils de communauté, le Conseil régional wallon. Quatre sources, au lieu d'une prévue dans la Constitution de 1830, entraînent donc une situation nouvelle. Ce foisonnement du pouvoir législatif et de l'exécutif doit nécessairement s'accompagner de moyens nouveaux destinés à prévenir des conflits de droit, entre ces quatre pouvoirs législatifs autonomes dans le cadre de leurs compétences.

Comme l'écrivait si justement, dans une communication que j'ai sous les yeux, l'ancien Président de cette Assemblée, M. Harmel: «La diffusion du pouvoir démocratique est bonne, mais sa cohérence est tout aussi importante que sa diffusion.»

L'ordre juridique, l'ordre social, exigent des mesures propres à éviter des conflits ou des risques de conflits entre la loi nationale et un décret régional ou communautaire comme entre les décrets eux-mêmes.»

En effet, on sait par l'analyse approfondie des compétences reprises au projet 434 à l'examen duquel nous avons consacré tellement de temps, que nombre d'entre elles, qu'elles soient culturelles, personnalisables ou des matières relevant de l'article 107^{quater}, sont, pour partie nationales, pour partie communautaires ou régionales.

C'était déjà le cas en 1970 pour les matières culturelles. Je cite, à titre exemplatif, la politique de la jeunesse de laquelle on a décidé qu'il s'agissait d'une matière culturelle, mais également — et je me réfère aux commentaires et notamment au rapport de M. Van Bogaert — qu'elle présentait des aspects qui relèvent de la compétence nationale, notamment la législation pénale, la législation civile et le droit judiciaire.

Lorsque nous avons examiné, la semaine dernière, le chapitre de la protection de la jeunesse, qui devient une matière personnalisable, nous avons expressément prévu des exceptions: le droit civil, le droit pénal et le droit judiciaire.

L'autre exemple cité en 1970 et dont je me souviens, la politique du cinéma. Il s'agit manifestement d'une matière culturelle, mais qui présente aussi des aspects relevant de la loi nationale, notamment les aspects fiscaux: la taxe sur les spectacles; des aspects pénaux: l'entrée des salles de cinéma interdite aux mineurs d'âge pour certains films, etc. En d'autres termes, à côté d'aspects communautarisés existent des aspects nationaux, ce qui peut créer des risques de heurts.

A l'occasion de l'examen du projet 434, nous avons constaté à l'article 6 qui précise toutes les matières de l'article 107^{quater} combien cette complémentarité est observée dans de nombreux cas. Je cite à titre d'exemple les secteurs de l'expansion économique régionale, de l'énergie et de l'eau où souvent les compétences régionales sont complémentaires ou s'exercent dans le cadre de lois organiques nationales ou, plus largement encore, dans le cadre des règlements de la Communauté économique européenne.

A côté de ces conflits ou de ces risques de conflits, disons selon l'expression consacrée *ratione materiae*, il y a aussi une série de risques de conflits au point de vue de la compétence, *ratione loci*, l'application des décrets dans un ressort déterminé. C'est le cas notamment dans l'agglomération bruxelloise où les décrets des communautés ont effet à l'égard de certaines institutions. Vous connaissez la formule. Mais là également, des problèmes peuvent surgir comme

d'ailleurs à propos des décrets pris dans une communauté ou dans une région mais qui pourraient avoir effet dans l'autre région.

Comment prévenir ces conflits ou ces risques de conflits? Tout d'abord, nous avons eu raison, dans le projet 261 déjà, dans le 434 actuellement, de prendre un soin exceptionnel à clarifier au maximum les compétences de chacun des nouveaux pouvoirs et là où le risque était le plus grand, de prévoir diverses formules de concertation préalable des exécutifs ou leur association à la préparation des missions législatives ou d'exécution. C'était déjà un moyen qui nous paraissait extrêmement utile dès le départ.

Un deuxième moyen, mais qui est d'ordre plus politique et moral, c'est que chaque organe use de ses pouvoirs avec le maximum de bon sens. Les conflits seront souvent évités si chacun fait un effort pour œuvrer au mieux à l'épanouissement de sa communauté, de sa région, mais en s'en tenant aux compétences telles qu'elles ont été attribuées et dans l'esprit qui a présidé à l'adoption de la loi.

L'Etat lui-même ne pourra s'immiscer dans les compétences transférées aux communautés et régions. Les limites ne sont pas toujours très nettes, leur appréciation sera surtout une question de bon sens, de bonne foi animés par le souci d'une bonne coordination des pouvoirs.

D'autre part, le projet 619 que nous allons discuter bientôt confirme et précise les dispositions de la loi du 3 juillet 1971 qui a organisé l'intervention préventive, que nous avons toujours considérée comme essentielle, de la section de législation du Conseil d'Etat. Ce caractère essentiel est souligné dans le § 1^{er} de l'article 107^{ter} soumis à nos délibérations. Cette obligation encore accentuée de soumettre, même en cas d'urgence, à la section de législation du Conseil d'Etat tous les projets de décrets et d'arrêtés royaux, est extrêmement utile quant à l'action des exécutifs et à l'action législative. A titre personnel, je souligne en passant que je regrette l'absence d'une même obligation en ce qui concerne les propositions de décrets. Je suis, en effet, persuadé que des conflits naîtront très rarement sur des projets de décrets, mais que ce risque pourrait être plus grand en matière de propositions de décrets, d'initiative parlementaire. Dans le système imaginé dans le projet 619, et dont il était déjà existant dans le projet 261, on doit constater que si un large accord existe entre un conseil et son exécutif, une proposition de décret échappera facilement à l'avis préalable du Conseil d'Etat. Cela me paraît dangereux. J'y reviendrai à l'occasion de la discussion du projet 619. Si j'en parle ici, c'est parce que M. le Premier ministre pourrait éventuellement réfléchir à cet aspect du problème à l'occasion du débat qui aura lieu à la Chambre des représentants.

Le premier paragraphe de l'article nouveau proposé traite de la prévention des conflits. Celle-ci constitue, à nos yeux, l'essentiel d'une bonne coordination des divers pouvoirs. Il faut toujours essayer d'étouffer dans l'œuf les germes de conflits et ne pas attendre qu'ils grandissent et deviennent passionnels. A ce moment, l'intervention d'un pouvoir quel qu'il soit sera rendue plus difficile.

La prévention prévue dans le projet 619 constitue un ensemble de mesures très utiles, le projet du gouvernement atteint souvent le maximum de possibilités dans une telle matière.

Sur un plan plus juridique, il était cependant nécessaire — l'expérience de tous les Etats régionalisés ou fédéraux le prouve — de prévoir le cas où, malgré les tentatives de prévention et de conciliation, l'un ou l'autre conseil aurait outrepassé ses compétences, que ce soit volontairement ou inconsciemment. Il fallait prévoir un organe juridictionnel pour le règlement de tels conflits. C'est l'objet du § 2 de l'article 107^{ter} soumis à nos délibérations. Cet organe est compétent pour régler les éventuels excès ou les conflits entre des normes législatives égales en droit. Le § 2 de l'article 107^{ter} crée cet organe et confie à la loi, à adopter à la majorité simple, le soin de fixer la composition, la compétence et le fonctionnement de cet organe.

Il ne vous échappera sans doute pas que cette disposition est insérée dans la Constitution, en un chapitre III^{bis} faisant immédiatement suite au chapitre II dont l'intitulé est «Du pouvoir judiciaire».

Personnellement, je veux y voir un indice supplémentaire qu'il s'agit bien là d'une institution particulière, certes, mais substantiellement d'un organe juridictionnel.

L'insertion d'une disposition constitutionnelle créant un tel organe était nécessaire et votre commission a marqué un accord quasi unanime sur le principe. C'est évidemment à l'occasion de l'examen du projet de loi d'exécution, que nous n'aborderons cependant pas avant les vacances parlementaires, que nous aurons à rechercher la meilleure formule pour régler la composition, la compétence et le fonctionnement de cet organe.

Il s'agit uniquement aujourd'hui d'en adopter le principe. Le gouvernement devra préparer ce projet de loi rapidement. Il est en effet prévu, à la fin des dispositions soumises à notre appréciation et à

notre vote, que la disposition transitoire n'aura d'effet que pendant six mois à dater de la promulgation de l'article 107ter. C'est donc dans ce laps de temps que le gouvernement devra déposer le projet d'exécution, que chacune des Chambres devra l'examiner attentivement, et l'adopter.

J'ai été heureux de voir que l'ensemble de l'organisation des compétences et de la composition de cette cour juridictionnelle a été retiré du projet 435 par le gouvernement, après les observations du Conseil d'Etat, et peut-être pour alléger le travail parlementaire actuel. Je souligne que les critiques du Conseil d'Etat rejoignaient souvent celles qui avaient été formulées au Sénat à l'occasion de la discussion de l'accord du gouvernement. Nous aurons ainsi le temps d'en délibérer.

Puisque nous avons la chance de vous voir parmi nous, Monsieur le Premier Ministre, je me permettrai de vous livrer quelques réflexions personnelles qui me paraissent utiles à la préparation de ce projet de loi vraiment essentiel. Nous devons, en effet, préparer, dans les six mois, la création d'une institution entièrement nouvelle, à propos de laquelle nous n'avons aucune expérience. La préparation de ce projet exigera une attention toute particulière, car l'instauration d'un organe juridictionnel nouveau, d'une cour de justice, est, chez nous, une innovation importante.

J'exprime tout d'abord le souhait que le ministre de la Justice *qualitate qua* prenne une responsabilité personnelle en une telle matière qui me paraît relever traditionnellement de sa compétence.

En ce qui concerne la préparation du projet d'exécution, je rappellerai ce que nous avons souvent déclaré à cette tribune, au lendemain du Pacte d'Egmont, des accords de Stuyvenberg et de chacune des déclarations gouvernementales: nous devons non pas nous enfermer dans nos réflexions purement nationales, mais tenir compte de l'expérience des Etats régionalisés ou fédéraux. Il existe de nombreuses cours constitutionnelles dans les pays voisins. Je pense notamment au système en vigueur en République fédérale d'Allemagne ou en Suisse, à la Cour suprême des États-Unis, au Conseil constitutionnel français. Nous y trouverons d'excellents enseignements, que nous ne devons pas nécessairement appliquer tels quels chez nous, mais dont nous pouvons nous inspirer pour nous ouvrir l'esprit en la matière.

Nous disposons également de nombreuses études doctrinales. Au cours de ces derniers mois, plusieurs de nos collègues ont assisté à des séminaires de droit public consacrés essentiellement à ce problème. L'analyse de leurs conclusions me paraît utile pour la préparation dudit projet.

Je sais que ces conclusions sont souvent en retrait par rapport à l'accord politique ou à la conception généralement admise au sein du Parlement.

Je vise notamment la composition de cette cour au sein de laquelle, contrairement à l'avis de certains, j'estime qu'il serait opportun de voir collaborer des magistrats professionnels ayant l'expérience de la justice et des personnalités de qualité non-magistrats ayant une grande expérience à la fois du droit et de la vie publique.

Je me demande également si, dans une matière aussi neuve, il ne conviendrait pas de prévoir une période «expérimentale», quitte à revenir ou à compléter la loi ultérieurement, si le besoin s'en fait sentir.

J'ai été, en effet, je ne vous le cache pas, effrayé de la composition de la Cour d'arbitrage envisagée dans le projet 435: douze juges, six magistrats professionnels et six personnalités politiques, avec fixation d'une limite d'âge et, notamment, des incompatibilités absolues avec l'exercice de toute autre activité.

Cette Cour d'arbitrage aurait une structure lourde — et onéreuse —, alors que nous ignorons à l'heure actuelle si les conflits à régler seront nombreux.

Il conviendrait de vérifier tout d'abord la quantité éventuelle de conflits à régler. Je me souviens qu'en 1970, certains collègues estimaient avoir organisé un système de prévention — prévoyant l'avis du Conseil d'Etat, des concertations, etc. — à ce point excellent qu'il n'y aurait pratiquement plus de conflits à régler et que c'était un peu pour la forme qu'une loi avait été prévue en vue de régler les conflits de compétence. De fait, de 1971 à 1979, aucun conflit ne s'est présenté. La section des conflits de compétence du Conseil d'Etat n'a même pas dû être constituée. En 1979, seulement, un premier conflit a surgi, selon un arrêt de la Cour de cassation, dont le Parlement est saisi. Depuis lors, en application de la jurisprudence créée par cet arrêt de la Cour de cassation, quelques arrêts de cours du travail sont soumis à la section des conflits de compétence à composer. Ces conflits sont donc extrêmement limités. Dès lors, je me demande si, dans

une période «expérimentale», il ne serait pas opportun, en un premier temps, de déterminer exactement les limites de la compétence de la cour à créer. Ce doit être l'objet essentiel du projet de loi en question.

Selon l'accord politique du gouvernement, il ne s'agit pas d'une cour constitutionnelle; la Cour d'arbitrage est chargée de vérifier la compatibilité entre la loi attributive de compétences et le décret pris en vertu de cette loi; cela me paraît être l'élément essentiel à préciser.

En ce qui concerne sa composition, ne croyez-vous pas que l'on pourrait, dans un premier temps, prévoir une délégation donnée à quelques magistrats de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat — sans créer l'incompatibilité prévue au projet 435 —, ces magistrats étant appelés à collaborer avec d'éminentes personnalités politiques, pour lesquelles la seule incompatibilité à prévoir serait l'exercice d'un mandat politique. Je répète qu'à mon avis le système de prévention et de concertations organisées par les lois rendra, semble-t-il, assez rares les conflits à régler. Un système préparatoire expérimental me paraîtrait meilleur. Il serait possible de le perfectionner ultérieurement.

Je voudrais encore faire part de deux réflexions mais cette fois en qualité de rapporteur.

Si la commission a approuvé le texte proposé par la Chambre des représentants, c'est essentiellement pour éviter un renvoi d'un projet amendé préjudiciable à l'urgence requise par l'ensemble de la problématique actuelle. Ce projet répond à l'essentiel de nos préoccupations. On aurait pu, sans souci de perfectionnisme, tenter d'en améliorer la présentation.

Certains auraient préféré, par exemple, suivre la ligne tracée par la préconstituante dans ses déclarations de révision. En effet, il me semble que l'on ait perdu de vue que la préconstituante avait proposé l'insertion dans la Constitution de deux dispositions différentes: l'une visant exclusivement le règlement des conflits de compétence, l'autre la prévention des conflits de compétence comme la prévention et le règlement des conflits d'intérêts.

Etant donné la relative urgence, nous n'avons pas voulu amender le texte pour une question de forme uniquement, je le reconnais volontiers.

Aux yeux de nombreux membres de la commission les termes «Cour d'arbitrage» ne sont pas adéquats, pour les motifs qui ont été indiqués avec raison par le Conseil d'Etat. Le gouvernement, après avoir utilisé ces termes a reconnu que ceux de «Cour des conflits» étaient meilleurs. Pour ne pas nécessiter le renvoi du projet devant la Chambre, nous avons accepté tel quel le projet adopté par la Chambre des représentants, comportant les termes «Cour d'arbitrage».

Il va de soi néanmoins que la mission de cette cour et son fonctionnement ne peuvent en rien être tributaires de son appellation. Que sa dénomination soit «Cour d'arbitrage» ou «Cour de conflits» ne modifie en rien les compétences qui lui sont attribuées. Il s'agit d'un organe juridictionnel, chargé de régler les conflits entre les normes.

Enfin, la commission a estimé que la disposition transitoire eût pu être rédigée autrement, pour éviter le risque de vide juridique au cas où la loi d'exécution de l'article 107ter ne serait pas adoptée dans les six mois comme aussi pendant ces six mois. La commission a estimé toutefois que ce risque était minime et a nettement exprimé le souhait que ce délai de six mois ne soit pas dépassé, ni par le gouvernement pour le dépôt de son projet, ni par le Parlement pour son examen.

En outre, pour pallier ce risque, la commission a estimé ne pas devoir approuver actuellement le projet transmis par la Chambre, relatif à la suppression du § 8 de l'article 59bis. Vous avez pu le constater à la lecture de l'ordre du jour, nous sommes saisis de la suppression de cette disposition. Votre commission a estimé ne pas devoir nous proposer l'abrogation de cet article 59bis, § 8.

D'aucuns ont estimé que, l'article 107ter étant adopté, il n'existe plus aucune raison de maintenir une disposition à peu près analogue. Certains de nos collègues — peut-être les entendrons-nous tout à l'heure — défendent la thèse qu'il est même inutile d'abroger explicitement ce § 8 de l'article 59bis, puisqu'il est implicitement abrogé par l'adoption d'un système nouveau reprenant pratiquement les mêmes termes.

Personnellement, je crois que cette disposition du 59bis, § 8, ne me paraît pas automatiquement abrogée par l'article 107ter, en attendant que la loi d'application de l'article 107ter ait été adoptée. Le § 8 de l'article 59bis formait un tout avec la loi du 3 juillet 1971 et tant que celle-ci n'est pas abrogée explicitement, elle me paraît devoir subsister pour les litiges en cours. Je rappelle qu'un litige est soumis aux Chambres législatives, notamment à la commission de la Justice du Sénat; d'autres le sont à la section des conflits du Conseil d'Etat.

Enfin, dans une matière assez proche de celle qui nous occupe, j'attire l'attention du gouvernement sur l'opportunité de déposer rapidement une proposition de révision concernant l'insertion dans la Constitution de dispositions prévoyant la création d'organes institutionnels chargés de la prévention et du règlement des conflits d'intérêts. Ceci donnerait une base constitutionnelle heureuse aux dispositions que vous prévoyez dans le projet 619.

Je n'ai pas compris pourquoi une telle disposition n'était pas proposée en même temps que l'article 107ter. Chacun sait la différence qui existe entre les conflits de droit ou les conflits de compétence et les conflits d'intérêts. Il pourra arriver que l'un ou l'autre conseil, ou plus souvent un exécutif agissant dans le cadre strict de ses compétences, n'en cause pas néanmoins un préjudice, soit à l'Etat, soit à une autre communauté ou région; il s'agit alors de conflits d'intérêts, qui nécessitent également de prévoir une série d'organismes de prévention et de règlement. Nous les avions prévus dans le projet 261; ils seront repris dans le projet 619.

Ces mesures me paraissent assez bonnes, mais il est évident qu'il s'agit, en l'occurrence, d'une matière fort importante encore qu'elle soit souvent minimisée: ainsi, lors de séminaires de droit public, il est essentiellement question du règlement des conflits de compétence et, à cet égard, on parle surtout de la création et de la composition d'une cour constitutionnelle. Le secteur de la prévention est fréquemment perdu de vue, et plus encore, le secteur pourtant autrement important, de la prévention des conflits d'intérêts, qui seront, j'en suis convaincu, beaucoup plus nombreux que les conflits de compétence.

Je me réfère à ce sujet à l'exposé de M. Harmel que j'ai évoqué il y a un instant, qui disait, sur ce point: les administrations d'abord, le gouvernement ensuite, sont confrontés à des problèmes nouveaux. Des dizaines de cas concrets, individuels, sont posés à une ou à plusieurs administrations avant d'être soumis, sous une forme réglementaire, au pouvoir exécutif et, bien plus tard, aux assemblées.

Ces conflits d'intérêts sont, à mon sens, une matière bien rencontrée par les projets actuels mais elle est suffisamment importante pour qu'au lendemain des vacances parlementaires, le gouvernement nous propose un texte à insérer dans la Constitution, texte qui serait analogue à celui que nous examinons actuellement en ce qui concerne la prévention et le règlement des conflits de compétence.

Votre commission a approuvé le projet de révision qui vous est soumis à l'unanimité, moins une abstention; j'ose espérer que le Sénat la suivra.

Les dispositions que nous sommes amenés à adopter sont brèves; elles se limitent, en effet, à quelques lignes à insérer dans la Constitution mais elles sont chargées d'un contenu considérable permettant d'assurer, demain, la coordination indispensable des pouvoirs afin d'éviter les conflits stériles et de donner un essor clair à la nécessaire modernisation de l'Etat.

C'est dans la confiante espérance de la réalisation de ce vœu que j'invite le Sénat à approuver le projet qui lui est soumis. (*Applaudissements sur les bancs de la majorité.*)

M. le Président. — La parole est à M. Wathelet.

M. Wathelet. — Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je voudrais revenir à la discussion générale et faire un bref retour en arrière.

Vendredi soir, tous les chefs de groupe de la majorité ont marqué, à la tribune, leur approbation, parfois très nuancée, du projet de loi n° 434 et la volonté de leur groupe de le voter. En soulignant l'importance de ce projet, ils n'ont peut-être pas suffisamment insisté sur le fait que le projet 434 et le projet 435, devenu 619 par une alchimie propre au Parlement, constituent, en fait, un tout dont aucune des composantes ne peut être isolée. Le seul fait que certaines dispositions requièrent des majorités différentes n'enlève rien à leur nécessaire unité. L'accord de gouvernement ne trace d'ailleurs aucune hiérarchie; en effet, il est aussi important pour les régions et les communautés d'avoir des compétences et des conseils que d'obtenir les moyens financiers nécessaires et la garantie d'une protection impartiale de leurs normes.

Si je souligne ce qui, pourtant, devrait être admis sans restriction, c'est parce qu'il m'a semblé que certains discours prononcés vendredi dernier et ce matin indiquaient une évolution de la direction politique incluse dans l'accord gouvernemental.

Les articles de la Constitution, dont la révision est à notre ordre du jour et qui ont été adoptés par la Chambre, constituent le préalable nécessaire à l'adoption du second volet de la réforme de l'Etat.

Je me permettrai d'évoquer rapidement l'ensemble des réformes nécessaires si l'on veut maintenir un Etat cohérent. Le préconstituant nous a d'ailleurs facilité la tâche puisqu'il a soumis à révision un très

grand nombre d'articles, laissant ainsi au Parlement la possibilité de réformer fondamentalement l'Etat, en tenant compte des nécessités nouvelles.

En votant le projet 434, premier volet de la réforme institutionnelle, nous avons contracté l'engagement de doter rapidement les régions et les communautés de moyens d'action institutionnels efficaces.

On a beaucoup parlé à cette tribune de la théorie des pouvoirs implicites. Peut-être serait-il utile d'élaborer un jour une théorie des devoirs implicites de ceux qui ayant voté cette loi doivent maintenant tirer les conclusions de son existence. Cela implique que nous devrions examiner très vite la réforme sans doute la plus difficile, celle du Sénat.

Nous avons décidé une réforme définitive. Nous devons donc éliminer toutes les contraintes et tous les blocages qui découleraient de l'inexistence d'une véritable Chambre des communautés et des régions. Cela n'exclut nullement que le Sénat conserve diverses compétences nationales, concurrentement avec la Chambre des représentants, mais les expériences des conseils culturels et des conseils régionaux consultatifs sont suffisamment décevantes pour nous montrer qu'il faut éviter les écueils qu'elles ont mis en évidence.

Certains ont dit avec insistance, ces derniers jours, qu'ils refusaient de préjuger la réforme du Sénat. Ils devront, comme nous tous, envisager cette réforme en tenant compte de l'obligation — que nous avons acceptée — de faire en sorte que les parlementaires représentant les régions et les communautés puissent consacrer une part essentielle de leurs efforts à celles-ci.

J'en viens aux divers articles dont la révision nous est proposée.

En ce qui concerne le 107ter, j'envisagerai uniquement le règlement des conflits de compétence. Cet article, ainsi que cela a été souligné à diverses reprises, crée une Cour d'arbitrage chargée du règlement des conflits entre la loi, les décrets et les règles visées à l'article 26bis. Le nouvel article de la Constitution renvoie à la loi pour la composition, la compétence et le fonctionnement. En outre, une disposition transitoire renvoie l'entrée en vigueur de l'article 107ter à six mois. Je constate que nous sommes fort loin du texte initial du gouvernement.

Certes, les réponses données en commission par le ministre des Réformes institutionnelles ont été précises, comme à l'habitude, et seraient de nature à lever toute hésitation. C'est le Sénat que je devrais interroger, mais on n'interroge pas une assemblée. Cependant, les débats en commission et les interventions de ce matin me font penser que la discussion de ce jour est purement académique et que chacun réserve ses positions pour l'avenir.

Je regrette, pour ma part, que le texte qui nous est proposé ne précise pas au moins certains principes énoncés dans l'accord de gouvernement, par exemple, la parité entre néerlandophones et francophones, la composition mixte, la place qui sera faite au domaine politique.

Le Premier ministre et le ministre des Réformes institutionnelles ont, l'un et l'autre, déclaré que la création d'une cour chargée du règlement des conflits est un élément fondamental de la réforme, tant sur le plan institutionnel que politique.

Il est, dès lors, regrettable et dangereux de renvoyer, sans précaution constitutionnelle, cet élément fondamental à une loi à majorité ordinaire.

Enfin, les articles 110, 111 et 113, dont la révision est proposée, ont un dénominateur commun: la reconnaissance d'un pouvoir fiscal aux régions. Je voudrais examiner rapidement cet aspect, d'une manière très large et en me référant simplement au choix que nous avons fait par le vote du projet 434.

Nous avons décidé de transférer aux communautés et aux régions la compétence de décider, totalement ou partiellement, en certaines matières. Le but que nous visions en votant ce projet était de permettre à ces communautés et à ces régions, par une autonomie relativement faible mais enfin accordée, d'opérer des choix, des orientations concernant leur avenir.

Certains voudraient, par référence au passé, exclure partiellement la possibilité de changement que nous venons de décider. Si je comprends l'attachement sentimental à certaines institutions, je refuse qu'il soit un obstacle éventuel à des options fondamentales. Je ne veux pas préjuger les décisions que devront prendre les régions, notamment dans le domaine des transferts indispensables. Je n'ai pas qualité pour dire ce que seront les provinces, demain. Désormais, il appartient aux communautés et aux régions de décider, seules, comment elles entendent gérer les matières et les compétences qui leur sont attribuées.

Chers collègues, je n'irai pas plus avant aujourd'hui. Nous pouvons d'ores et déjà percevoir, au fur et à mesure de la réforme de nos institutions et des votes émis à cette fin, ce que sera la Belgique de demain.

Il eût sans doute été préférable de tracer, en une fois, le projet d'ensemble, mais nul ne peut prétendre ne pas avoir saisi la direction proposée. Il faudra achever rapidement l'œuvre entreprise par la recherche en commun des meilleures solutions pour Bruxelles et pour la réforme du Sénat. Pour y parvenir, nous devons annihiler nos antagonismes et retrouver le goût du futur. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

M. le Président. — La parole est à M. Humblet.

M. Humblet. — Monsieur le Président, chers collègues, je soulignerai d'abord, reprenant la formule de M. Wathélet, que la direction vers laquelle on s'oriente ne me paraît pas claire dans la mesure où l'on a — pardonnez-moi l'expression quand il s'agit d'une œuvre aussi importante qu'une révision de la Constitution — découpé la réforme « en tranches de saucisson », sans vue globale. Les préoccupations exprimées par le rapporteur nous en fournissent un exemple caractéristique à propos des problèmes de la Cour constitutionnelle.

Il est temps, à vrai dire, de se préoccuper aujourd'hui, 28 juillet, des enseignements à tirer des systèmes de cour constitutionnelle dans les Etats de type fédéral! M. de Stexhe en a cité quelques-uns; il faut évidemment procéder à des comparaisons entre les textes et la manière dont ils sont mis en vigueur. Ce n'est guère le moment, quand les textes nous sont soumis, de se soucier avec des mois de retard d'en tirer des leçons utiles.

Mais mon intervention vise surtout le problème des provinces abordé, aujourd'hui, à partir de son aspect fiscal. Je suis surpris, je tiens à le souligner, du lyrisme dont a fait preuve à ce propos, ce matin, le CVP.

A propos de ce débat sur les provinces, je voudrais essayer d'introduire quelque clarté dans les échanges de vues. Peut-être oublie-t-on, trop souvent d'éclairer l'avenir à partir du passé.

Nos principautés et nos provinces ont joué un rôle important au fil de l'histoire des entités qui constituent aujourd'hui la Belgique. La première phase de cette histoire prend fin, *grosso modo*, aux environs de 1791. La deuxième phase date de 1830; les constituants de 1830 n'ont pas estimé devoir faire, quant aux institutions provinciales, un choix clair. Ils ont procédé à un découpage très arbitraire ne tenant pas pleinement compte des découpages historiques et négligeant même les « appellations originales ». Je songe par exemple au Limbourg qui n'a pas grand-chose de commun avec l'ancien comté de ce nom.

Le système est relativement hybride, quelque peu jacobin en raison des pouvoirs conférés aux gouverneurs, un peu du type « déconcentration » du fait des institutions et du budget provinciaux.

La troisième phase, que certains semblent ignorer, a débuté par la régionalisation constitutionnelle de 1970. Là, le problème me paraît assez fondamental. A partir de cette année, en effet, nous avons opté pour la communautarisation et la régionalisation de la Belgique, la question du choix à effectuer entre des institutions communautaires et régionales, d'une part, et des institutions provinciales, de l'autre, était pleinement posée.

Six ans plus tard, en 1976, par les fusions des communes, la question devenait encore plus nette. Y a-t-il vraiment place à la fois pour des institutions à statut national, pour des institutions communautaires, pour des institutions régionales, pour des institutions provinciales, pour des intercommunales et pour des communes de dimension moyenne relativement importante, nées des fusions?

Mes propos sont tellement évidents que lors de l'accord sur l'un des projets qui jalonnent notre vie politique depuis les accords d'Egmont, un choix net avait été opéré en faveur du communautaire et du régional aux dépens du provincial.

A cette occasion, la famille socialiste avait fait preuve de courage politique compte tenu des postes privilégiés qu'elle occupe dans un grand nombre de nos provinces.

Je remarque qu'en vue de la constitution du gouvernement Martens III la famille socialiste, là aussi, a abdiqué devant le CVP.

En réalité, Monsieur le Premier Ministre, à propos des provinces, votre gouvernement se trouve dans la situation de l'âne de Buridan qui ne sait s'il doit choisir l'avoine ou l'eau. Vous, vous ne savez que choisir: les communautés et les régions ou les provinces.

M. André. — Les deux.

M. Humblet. — Cette ambiguïté philosophique nous conduit à une pléthore d'institutions, malsaine pour la démocratie, coûteuse pour l'économie. C'est extrêmement clair et tellement évident si l'on examine le projet 619. D'ailleurs, on y reviendra certainement.

L'illustration de cette évidence est la situation extrêmement ambiguë de la province de Brabant. Lorsque le gouverneur du Brabant parle de sa province, il la présente comme une sorte de microcosme de la Belgique de 1830 ou de 1880. Par rapport aux réalités institutionnelles et sociologiques d'aujourd'hui, la province de Brabant est à ce point une aberration qu'à tout coup, dans le projet 619, notamment à propos du Fonds des provinces, on prévoit des exceptions en sa faveur. De ce fait, le Brabant flamand et le Brabant wallon appartiennent à deux conseils économiques régionaux et à deux sections régionales du bureau du Plan. Ce caractère aberrant aujourd'hui de la province de Brabant est d'ailleurs illustré sur le plan des symboles. Je suis de ceux qui pensent que les peuples ont besoin de symboles. Le symbole de la province de Brabant est son drapeau, et c'est son droit de l'avoir choisi. Mais comme par hasard, si l'on trouve, sur ses bâtiments, le drapeau belge, on ne trouve jamais dans les arrondissements du Brabant, à côté des autres symboles, les drapeaux de la communauté néerlandaise ou de la communauté française. Si la province de Brabant est l'illustration du choix qu'il conviendrait de faire, je crains, Monsieur le Ministre, qu'en l'espèce le gouvernement ait choisi la pléthore, c'est-à-dire la plus mauvaise des solutions. (*Applaudissements sur les bancs du FDF-RW.*)

M. le Président. — La parole est à M. Lagasse.

M. Lagasse. — Monsieur le Président, Monsieur le Premier Ministre, Mesdames, Messieurs, cette intervention porte exclusivement sur le projet d'article 107ter, ex 106bis.

Que nous devons nous préoccuper de prévenir les conflits et de régler les conflits qui surgissent, qui pourrait en douter aujourd'hui? Surtout si l'on considère les textes de loi dans la forme défectueuse où ils nous sont présentés!

C'est M. André qui, il y a quelques jours à peine, dénonçait les insuffisances, les imperfections, les défauts de très nombreux articles du projet 434. Lorsque nous serons saisis de l'ancien projet 435, je suis sûr que M. André arrivera à faire la même confession.

M. de Stexhe nous disait tout à l'heure que si l'on considère l'expérience de ces dix dernières années, on constate que le règlement des conflits est un problème plus théorique que pratique. Et d'observer qu'on n'a guère eu l'occasion de faire application des dispositions prévues à cet égard lors de la révision de la Constitution de 1970 et dans la législation de 1971.

Monsieur de Stexhe, permettez-moi de vous dire que vous oubliez plusieurs choses.

Il est vrai que l'on n'a pas créé la section de règlement au sein du Conseil d'Etat. Mais, vous savez très bien pourquoi: les dispositions concernant la composition de cette section étaient absolument trop rigides, inapplicables! Et, s'il n'y avait pas eu ces dispositions aberrantes, cette section existerait.

Il est vrai aussi qu'il n'y a guère eu de conflit entre les décrets et les lois. Mais la raison principale, c'est que ces conseils culturels n'ont pratiquement pas fonctionné — tout le monde est d'accord pour le reconnaître — au cours de ces dix dernières années. Ce pouvoir communautaire a été paralysé parce qu'il n'y avait pas d'exécutifs. Nous sommes tout de même en droit d'espérer que les choses ne vont pas s'éterniser, maintenant que l'on nous promet des exécutifs et des gouvernements!

Si vous croyez que les choses vont se poursuivre comme auparavant, alors il est inutile de se fatiguer avec la discussion des projets de loi 434 et 619.

Et puis, encore une fois, vous paraissez oublier que les nouveaux textes légaux qui nous sont soumis fourmillent d'ambiguïtés et de contradictions et qu'ils constitueront un nid à conflits.

Il est donc indispensable de réfléchir très sérieusement aux procédures de préventions, et aussi aux procédures de règlements des conflits. A un moment donné, dans votre rapport, vous paraissez douter de l'utilité de se presser.

Je voudrais rappeler que lorsque le préconstituant a, en novembre 1978, fait les déclarations qui sont à l'origine des projets actuels, un quadruple souci était apparu: prévenir les conflits de compétence, prévenir les conflits d'intérêts, trancher les conflits de compétence et régler les conflits d'intérêts.

La double distinction (prévention et règlement, conflits de compétence et conflits d'intérêts) ayant été mise en lumière aujourd'hui par notre rapporteur, on peut, en résumé, dire qu'il y a eu quatre préoccupations parallèles, ou même parfois convergentes, et qui ont abouti, à l'époque, à deux déclarations de révision. Ceci est d'ailleurs soigneusement rappelé dans le préambule du rapport de M. de Stexhe: il y a bien deux déclarations de révision distinctes. La première ne portait que sur le règlement des conflits de compétence et la seconde

traitait des trois autres préoccupations: prévenir les conflits de compétence, prévenir les conflits d'intérêts et régler les conflits d'intérêts. En d'autres mots, on était alors d'accord pour dire qu'il faudrait deux articles, voire deux chapitres distincts, dans la constitution nouvelle.

C'est pourquoi le préconstituant avait procédé à deux déclarations différentes.

Pendant tout un temps, cette optique a été conservée: il devait être question de deux textes différents dans la Constitution. Or, aujourd'hui, on nous présente un seul texte. C'est assurément de nature à créer la confusion. C'est pourquoi je voudrais rendre le gouvernement particulièrement attentif et lui demander d'y réfléchir à deux fois avant de soumettre à l'approbation de la Haute Assemblée le texte qui nous vient de la Chambre. Je lui rappelle qu'il a lui-même renoncé à nous soumettre, dans l'immédiat tout au moins, ce qu'il avait prévu pour l'article 59bis, § 8. Malgré l'unanimité qu'il avait recueillie à la Chambre, ayant fait voter son projet à l'unanimité, par toutes les formations politiques au complet, il s'est mis à réfléchir... et il a estimé — et finalement il avait raison — qu'il n'y avait pas lieu de se presser pour discuter cet article 59bis, § 8.

Je souhaiterais, Monsieur le Premier Ministre, que vous vous posiez semblable question pour le projet dont nous sommes saisis à l'heure actuelle, le projet d'article 107ter. Certes, il faudra dans la Constitution un texte créant une Cour d'arbitrage. Nous le souhaitons bien étudié et bien complété. Mais nous avons l'impression que le texte que vous nous proposez aujourd'hui n'est pas juridiquement urgent. Vous avez peut-être des préoccupations politiques qui vous poussent à précipiter les choses mais, du point de vue juridique, il est mal présenté, mal rédigé, il est prématuré.

Qu'il ne soit pas nécessaire, j'en veux pour preuve, Monsieur le Premier Ministre, que vous-même avez dit, il y a quelques mois — c'était une option prise à l'époque par votre gouvernement et nous l'avions critiquée — que, dans un premier stade, vous n'alliez soumettre au Parlement des projets de révision que dans la mesure où ils étaient strictement indispensables au vote des projets 434 et 435. Dans cette ligne, vous nous avez expliqué que l'insertion d'un texte concernant la Cour d'arbitrage, 106bis ou 107ter, était indispensable, parce qu'un chapitre du projet 435 créait la Cour d'arbitrage. Si ce chapitre avait été maintenu, vous auriez raison mais, tout le monde le sait maintenant, le chapitre créant la Cour d'arbitrage a été renvoyé à plus tard. Vous avez donc, sur le plan juridique en tous les cas, le temps de la réflexion. Car ce texte constitutionnel n'est pas nécessaire pour voter ce qui, dans votre projet 619, a remplacé les dispositions prévoyant la Cour d'arbitrage. C'est tellement vrai que, dans ce chapitre, nous trouvons pratiquement les dispositions qui, il y a quatre mois, figuraient dans le projet 260 dont nous avons discuté en commission pendant des journées entières. Ce projet 260 comprenait des dispositions concernant la prévention des conflits par recours à des procédures qui nous seront très prochainement soumises, dès que la Chambre les aura adoptées.

Personne ne peut contester que, du point de vue juridique, compte tenu de l'amputation du projet 619 des dispositions concernant la Cour d'arbitrage, il n'y a pas urgence à le prévoir par l'insertion d'un article 107ter.

Quant aux procédures de prévention et de règlement des conflits d'intérêts, telles qu'elles sont prévues dans le projet 619, elles ne sont pas couvertes par cet article 107ter. Du reste, vous concevez cette législation comme purement transitoire.

La vérité, c'est M. de Stexhe qui l'a dite tout à l'heure. Depuis des années, dans les facultés de droit, dans des colloques et dans des congrès, on a approfondi la réflexion concernant cette matière capitale de la Cour d'arbitrage, constitutionnelle, des conflits... appelez-la comme vous l'entendez, mais cour indispensable dès lors qu'on s'engage dans la voie de la régionalisation, et *a fortiori*, le jour où l'on s'engagera dans la voie du fédéralisme.

On a l'impression que le gouvernement actuel ne profite et ne désire pas profiter des résultats de ces réflexions de la doctrine, alors que, je le répète, il est démontré aujourd'hui que le gouvernement a encore quelques mois devant lui pour procéder à cet examen.

Le rapport dactylographié fait mention (p.11) de la réflexion d'un membre de la commission qui remarque que, dans la déclaration de révision, il est question de conflits possibles entre les normes et il se demande si c'est bien la même chose que la notion de conflits de compétence ou de conflits d'intérêts. A cette question, personne, en commission, n'a répondu. On n'y a pas répondu tout simplement parce qu'on n'avait pas le temps de réfléchir! Tout cela a été discuté dans la bousculade. Cependant, n'était-ce pas une question méritant une réponse?

Dans le rapport également, on nous rappelle qu'il y a eu des hésitations concernant l'appellation. Beaucoup, et le gouvernement notam-

ment, auraient préféré l'appellation « Cour de conflits ». C'est à la Chambre qu'a été modifiée l'appellation; cette question peut quand même avoir une incidence. On nous dit qu'il y a 10 voix pour et 9 voix contre, mais qu'il ne faut plus discuter car le temps presse. Il faut maintenir l'appellation proposée par les députés, même si nous ne sommes pas convaincus! Mais, Monsieur le Premier Ministre, je viens de vous prouver que cela ne presse pas, que vous avez plusieurs mois devant vous, puisque votre projet 619 qui ne traite plus de la Cour d'arbitrage peut parfaitement être voté sans modification de la Constitution.

Je voudrais en tous les cas dire que la terminologie employée au § 1^{er}, de cet article 107ter me paraît insuffisante. On y parle de « la procédure tendant à prévenir les conflits ». Nous avons vu tout à l'heure que le préconstituant avait distingué deux sortes de conflits: les conflits de compétence et les conflits d'intérêts. Il les avait si bien distingués qu'il avait fait deux déclarations de révision différentes et qu'il s'attendait à ce qu'il y ait deux articles différents dans la Constitution. On nous parle ici de manière vague « de conflits »; vous rétorquerez peut-être que cela n'a pas d'importance, la loi organisant la procédure tendant à prévenir les conflits, c'est elle qui précisera qu'il s'agit de conflits de compétence, par exemple. Mais, Monsieur le Premier Ministre, nous discutons d'un texte qui doit être inséré dans notre Constitution. Or, au § 2, après avoir dans une formule laconique annoncé la création d'une Cour d'arbitrage, vous ajoutez: « Cette cour règle les conflits visés au § 1^{er}. » Il est donc fondamental de savoir de quels conflits il s'agit dans ce § 1^{er}.

M. le chevalier de Stexhe. — C'est précisé. Il s'agit des conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis.

En réponse à votre observation de tout à l'heure, j'ai sous les yeux la déclaration de la préconstituante. Pour celle-ci, les conflits de compétence ou les conflits entre les normes sont explicitement exposés dans la déclaration de révision. Elle dit textuellement: « La révision de la Constitution, par l'insertion de dispositions prévoyant la création d'organes institutionnels chargés du règlement des conflits de compétence (entre Constitution, loi, décrets, ordonnances, arrêtés d'exécution...) ». Le préconstituant n'a pas fait de distinction entre cette notion subtile de conflit de compétence et de conflit entre les normes. Dans son esprit, le tout est visé. Le texte de la déclaration de révision me paraît très clair à cet égard.

M. Lagasse. — Mais, Monsieur de Stexhe, le préconstituant a tout de même distingué les conflits d'intérêts!

M. le chevalier de Stexhe. — D'accord.

M. Lagasse. — C'est de cela dont je parle pour l'instant.

M. le chevalier de Stexhe. — Vous aviez parlé tout à l'heure des conflits entre les normes.

M. Lagasse. — Pour regretter qu'à cet égard, il n'y ait pas eu de réponse en commission. Vous vous référez maintenant aux travaux de la préconstituante. Le minimum eût été que l'on nous répondît en commission, de façon que nous puissions vérifier si cette réponse était satisfaisante. Or, à la lecture du rapport, il n'apparaît pas que le collègue qui avait posé la question y ait jamais reçu une réponse.

Mais cette question sur laquelle vous êtes revenu est différente de celle que j'examinais maintenant. Il s'agit de savoir si, dans l'article 107ter où l'on nous dit « prévenir les conflits », il s'agit aussi des conflits d'intérêts. On pourrait le croire à première vue puisque, je le répète, c'est à la suite d'une double déclaration de la préconstituante que cette initiative de révision a été prise. Mais alors, puisque le § 2 renvoie expressément au § 1^{er}, cela signifierait, et je suppose que chacun mesure l'importance de cette conséquence, que la Cour d'arbitrage pourrait, demain, être amenée à trancher les conflits d'intérêts. Qui donc est prêt à soutenir cette thèse? C'est cependant celle qui est permise par le texte.

M. le chevalier de Stexhe. — Pas du tout! Ce sont les conflits entre la loi et le décret. On le dit explicitement, il s'agit uniquement des conflits de compétence.

M. Lagasse. — A l'occasion de la loi nationale, de la loi communautaire, de la loi régionale, il peut y avoir des conflits d'intérêts comme il peut y avoir des conflits de compétence.

M. le chevalier de Stexhe. — Oui.

M. Lagasse. — Or, on nous parle ici « de conflits » sans autre précision. Nous déposerons, dès lors, un amendement pour que l'ambiguïté soit levée, car nous ne désirons absolument pas, et j'ai toujours cru qu'aucune formation politique n'envisageait d'aller jusque-là, que la Cour d'arbitrage puisse, demain, être appelée à arbitrer des oppositions d'intérêts, entre les communautés ou entre les régions.

D'autre part, nous regrettons profondément, comme M. Wathélet d'ailleurs qui parlait au nom du PRL, qu'on ne précise pas dans le texte constitutionnel comment cette cour sera composée.

On ne précise même pas l'essentiel de ses compétences. Cela aussi nous paraît primordial!

Vous rétorquerez peut-être que l'accord politique prévoit que... que la déclaration gouvernementale prévoit que... et que vous êtes notamment résolus à réaliser la parité linguistique. Ce sont là des propos, peut-être même des intentions réelles aujourd'hui du gouvernement, des engagements que les partis ont pris entre eux, ... mais nous savons ce que valent, dans ce pays, les engagements politiques! Ils sont rapidement oubliés.

Monsieur Wathélet, vous fiez-vous vraiment à la parole que vous ont donnée les autres partis? Ne croyez-vous pas qu'il serait indispensable de prévoir, dans un texte à adopter à la majorité spéciale, la composition et la compétence de cette Cour d'arbitrage?

M. le chevalier de Stexhe. — J'ai sous les yeux l'article 95 de la Constitution qui stipule: « Il y a pour toute la Belgique, une Cour de cassation. » L'article 104 prévoit cinq cours d'appel. La composition de pareilles instances n'a jamais été indiquée dans la Constitution. Toutes ces dispositions ont toujours été adoptées à la majorité simple.

M. Lagasse. — Vous vous référez à des textes datant de 1831! Il est évident qu'à l'époque, il n'y avait pas les mêmes appréhensions parce qu'il n'y avait pas les mêmes oppositions.

Mais dans les textes constitutionnels plus récents, ont été inscrits la création de groupes linguistiques et des procédures que l'on appelle « sonnette d'alarme ».

Votre réponse me déçoit profondément. Le texte de 1831 prévoit la création d'une Cour de cassation sans préciser qu'il fallait tenir compte d'une parité linguistique: c'est évident, compte tenu de l'époque. Mais nous sommes en 1980, Monsieur de Stexhe, et nous avons le droit de nous inquiéter de ce qui peut être imposé par une loi à majorité simple. C'est pour cette raison notamment que nous ne pourrions approuver le texte qui nous est soumis.

Le texte relatif à la disposition transitoire, sans doute aurai-je l'occasion d'y revenir tout à l'heure, nous paraît dépasser toutes les bornes de la mauvaise rédaction. Je crois n'avoir jamais vu un texte aussi ambigu. C'est hallucinant d'inadaptation! Tout d'abord, on ignore si cette disposition transitoire concerne réellement les deux paragraphes de l'article 107ter, dont le contenu est très différent.

Le premier prévoit, en effet, qu'une loi organise une procédure de prévention des conflits. Quant au § 2, il se rapporte à la création de la Cour d'arbitrage. Or, nous avons cru comprendre, des explications données par le ministre, que c'était essentiellement la création de la Cour d'arbitrage qui était différée. Mais, apparemment, ce n'est pas ce que dit la disposition transitoire qui prévoit que l'article 107ter entre en vigueur dans les six mois. Je suppose donc qu'il s'agit de tout l'article 107ter, de ses deux paragraphes.

Dois-je conclure que tant que cette disposition transitoire est en vigueur, le § 1er ne pourra pas produire ses effets?

M. Martens, Premier Ministre. — Cela vise les deux.

M. Lagasse. — Le législateur ne pourra dès lors, *a contrario*, organiser une procédure de prévention, dans l'immédiat?

M. Martens, Premier Ministre. — Il le pourra sur base de la disposition transitoire.

M. Lagasse. — Certes, mais il ne pourra l'organiser sur base du § 1er.

M. Martens, Premier Ministre. — Il peut le faire immédiatement, s'il le souhaite.

M. Lagasse. — Mais dès lors, à quoi sert la disposition transitoire qui nous dit: l'article 107ter n'entrera en vigueur que plus tard?

M. Martens, Premier Ministre. — Dans les six mois.

M. Hanin. — Dans les six mois, ce n'est pas après six mois.

M. Lagasse. — Avouez qu'il y a pour le moins une incohérence dans le texte.

M. Martens, Premier Ministre. — Je vous répète dans les six mois.

M. Lagasse. — On aurait pu croire que c'était au terme de six mois. Donc, l'article 107ter entre en vigueur « dans les six mois » qui suivent sa promulgation, *binnen de zes maanden*. Cela peut être demain, dans un mois, dans trois mois.

M. le chevalier de Stexhe. — En ce qui concerne la prévention, cela sera réglé la semaine prochaine par le projet 619.

M. Lagasse. — Comment saurons-nous que cette Cour d'arbitrage entre en vigueur tel jour plutôt que tel autre? En réalité, il n'est pas nécessaire d'avoir une loi pour qu'un article de la Constitution entre en vigueur.

M. le chevalier de Stexhe. — La Cour de cassation a été créée par la Constitution, mais il a fallu une loi pour la composer, régler son fonctionnement.

M. Lagasse. — Vous allez toujours puiser vos exemples dans le XIXe siècle! Et ce sont de mauvais exemples.

L'article 107quater qui crée les régions est-il ou non en vigueur?

M. le chevalier de Stexhe. — Par la loi d'application.

M. Lagasse. — Il était en vigueur avant la loi. Quand l'article 107quater précise que la Belgique comprend trois régions, cela signifie qu'elle comprend bien trois régions dès l'entrée en vigueur de l'article constitutionnel. Et en 1970 vous n'avez pas imaginé de disposition transitoire disant qu'il entrera en vigueur « dans » les dix ans, par exemple, qui suivront sa promulgation, c'est-à-dire le jour où la loi en précise les organes et les compétences! Cette disposition transitoire est inutile et ambiguë. Je songe plus particulièrement au § 2 qui crée une Cour d'arbitrage. Ce paragraphe entre-t-il en vigueur immédiatement, permettant au législateur de prendre les mesures d'application ou bien faut-il attendre je ne sais quel événement qui se produira dans les six mois?

Juridiquement vous ne pouvez pas dire que cet article de la Constitution entrera en vigueur le jour où une loi faisant application de cet article sera publiée au *Moniteur*, ce serait s'enfermer dans un cercle vicieux.

En réalité, Monsieur le Premier Ministre, je ne vois pas pourquoi vous avez pensé devoir insérer cette disposition transitoire. Vous pouviez parfaitement dire dans la Constitution: « Il y a une Cour d'arbitrage », laissant à la loi de régler la composition de celle-ci. Bien entendu, elle ne fonctionnera pratiquement que le jour où la loi d'application aura été promulguée, tout comme — et je reprends ma comparaison — l'organisation des régions nécessite une loi d'exécution.

Il existe de nombreuses dispositions de ce genre; je prends l'exemple des agglomérations. Il y a une dizaine d'années, vous n'avez pas estimé devoir préciser dans une disposition transitoire que les articles 108bis et 108ter n'entreraient en vigueur que le jour où une loi aurait précisé la composition des conseils d'agglomération.

Pourquoi compliquer la tâche? Je suggère, Monsieur le Premier Ministre, si vous voulez éviter des mécomptes — et un éclat de rire du Conseil d'Etat! — de supprimer purement et simplement cette disposition transitoire. J'aurai d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point. (*Applaudissements sur les bancs du FDF-RW.*)

De Voorzitter. — Wij onderbreken hier onze werkzaamheden. Er zijn nog een drietal leden ingeschreven, onder meer de heren Storme en De Meyer die meer in het bijzonder over artikel 107ter zullen handelen: Daarna volgt het antwoord van de Eerste minister, de bespreking van de amendementen en de stemming over de artikelen.

Nous poursuivrons cette discussion cet après-midi à 14 h 15 m.

Wij zullen deze bespreking deze namiddag te 14 u. 15 voortzetten.

La séance est levée.

De vergadering is gesloten.

(*La séance est levée à 12 h 40 m.*)

(*De vergadering wordt gesloten te 12 u. 40 m.*)