

SEANCES DU MERCREDI 2 JUIN 1993
VERGADERINGEN VAN WOENSDAG 2 JUNI 1993

ASSEMBLEE
PLENAIRE VERGADERING

MATIN

SOMMAIRE:

CONGES:

Page 2671.

REVISION DE LA CONSTITUTION:

Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24^{ter} relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration, et au médiateur.

Projet de texte visant à insérer un article 24^{ter} dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration.

Discussion. — *Orateurs*: MM. Seeuws, rapporteur, Goovaerts, Barzin, M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique, p. 2671.

Révision du titre III de la Constitution, en vue d'y insérer un chapitre nouveau relatif aux juridictions administratives et au Conseil d'Etat.

Discussion. — *Orateurs*: MM. Vandenberghe, Barzin, Arts, M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique, MM. Erdman, Cerexhe, p. 2674.

PROPOSITION DE LOI SPECIALE (Discussion):

Proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Discussion générale. — *Orateurs*: MM. Schiltz, Benker, rapporteurs, Goovaerts, p. 2677.

Ann. parl. Sénat de Belgique - Session ordinaire 1992-1993
Parlem. Hand. Belgische Senaat - Gewone zitting 1992-1993

OCHTEND

INHOUDSOPGAVE:

VERLOF:

Bladzijde 2671.

HERZIENING VAN DE GRONDWET:

Herziening van titel II van de Grondwet, om een artikel 24^{ter} in te voegen betreffende de openbaarheid van bestuur, de motivering van bestuurshandelingen, en de ombudsman.

Ontwerp van tekst tot invoeging van een artikel 24^{ter} in de Grondwet betreffende de openbaarheid van bestuur.

Bespreking. — *Spreekers*: de heren Seeuws, rapporteur, Goovaerts, Barzin, de heer Dehousse, minister van Wetenschapsbeleid, blz. 2671.

Herziening van titel III van de Grondwet, om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State.

Bespreking. — *Spreekers*: de heren Vandenberghe, Barzin, Arts, de heer Dehousse, minister van Wetenschapsbeleid, de heren Erdman, Cerexhe, blz. 2674.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET (Beraadslaging):

Voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

Algemene beraadslaging. — *Spreekers*: de heren Schiltz, Benker, rapporteurs, Goovaerts, blz. 2677.

APRES-MIDI

SOMMAIRE:

CONGES:

Page 2685.

COMMUNICATIONS:

Page 2685.

1. Cour d'arbitrage.
2. Cour des comptes.
3. Centre pour l'égalité des chances et pour la lutte contre le racisme.

PRESTATION DE SERMENT DES MEMBRES EFFECTIFS ET DU GREFFIER DU COMITE PERMANENT DE CONTROLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS ET DU COMITE PERMANENT DE CONTROLE DES SERVICES DE POLICE:

Page 2686.

PROPOSITION DE LOI SPECIALE (Discussion):

Proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Discussion générale (Reprise). — *Orateurs:* MM. Monfils, Vandenberghe, Erdman, Cerexhe, Daras, Dierickx, Verreycken, Desmedt, Lozie, Lallemand, de Donnée, p. 2686.

PROJETS DE LOI (Dépôt):

Page 2712.

Projet de loi modifiant les articles 237, 238, 240 et 246 du Code judiciaire.

Projet de loi portant des dispositions fiscales et financières.

Projet de loi portant des dispositions fiscales en matière de fusion et de scission de sociétés.

PROPOSITIONS DE LOI (Dépôt):

Page 2712.

M. Wierinckx. — Proposition de loi portant suppression de l'article 72 de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes.

MM. Hasquin et de Donnée. — Proposition de loi spéciale portant modification de l'article 7, § 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

M. Dierickx. — Proposition de loi modifiant la loi du 7 août 1987 sur les hôpitaux.

MM. Cuyvers et Verberckmoes. — Proposition de loi modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, en vue de l'identification obligatoire de chiens et de chats.

INTERPELLATION (Demande):

Page 2712.

M. Loones au ministre de la Défense nationale sur « le classement comme sites de domaines militaires ».

NAMIDDAG

INHOUDSOPGAVE:

VERLOF:

Bladzijde 2685.

MEDEDELINGEN:

Bladzijde 2685.

1. Arbitragehof.
2. Rekenhof.
3. Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

EEDAFLEGGING VAN DE VASTE LEDEN EN DE GRIFFIER VAN HET VAST COMITE VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGENDIENSTEN EN VAN HET VAST COMITE VAN TOEZICHT OP DE POLITIEDIENSTEN:

Bladzijde 2686.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET (Beraadslaging):

Voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

Algemene beraadslaging (Hervatting). — *Sprekers:* de heren Monfils, Vandenberghe, Erdman, Cerexhe, Daras, Dierickx, Verreycken, Desmedt, Lozie, Lallemand, de Donnée, blz. 2686.

ONTWERPEN VAN WET (Indiening):

Bladzijde 2712.

Ontwerp van wet tot wijziging van de artikelen 237, 238, 240 en 246 van het Gerechtelijk Wetboek.

Ontwerp van wet houdende fiscale en financiële bepalingen.

Ontwerp van wet houdende fiscale bepalingen inzake fusie en splitsing van vennootschappen.

VOORSTELLEN VAN WET (Indiening):

Bladzijde 2712.

De heer Wierinckx. — Voorstel van wet tot opheffing van artikel 72 van de wet van 18 germinal jaar X (8 april 1802) « relative à l'organisation des cultes ».

De heren Hasquin en de Donnée. — Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 7, § 1, 1^o, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

De heer Dierickx. — Voorstel van wet tot wijziging van de wet van 7 augustus 1987 op de ziekenhuizen.

De heren Cuyvers en Verberckmoes. — Voorstel van wet tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, met het oog op de verplichte identificatie van honden en katten.

INTERPELLATIE (Verzoek):

Bladzijde 2712.

De heer Loones tot de minister van Landsverdediging over « de bescherming als landschap van militaire domeinen ».

SOIR

AVOND

SOMMAIRE:

INHOUDSOPGAVE:

PROPOSITION DE LOI SPECIALE (Discussion):

Proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Discussion générale (Reprise). — *Orateurs*: MM. Garcia, Hasquin, Evers, Vandenhautte, Raes, Monfils, Benker, rapporteur, p. 2713.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET (Beraadslaging):

Voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

Algemene beraadslaging (Hervatting). — *Sprekers*: de heren Garcia, Hasquin, Evers, Vandenhautte, Raes, Monfils, Benker, rapporteur, blz. 2713.

N. 93

SEANCE DU MATIN — OCHTENDVERGADERING

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

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 heures.
De vergadering wordt geopend om 10 uur.

CONGES — VERLOF

MM. L. Kelchtermans, Leclercq et H. Van Rompaey, en mission à l'étranger, demandent un congé.

Verlof vragen: de heren L. Kelchtermans, Leclercq et H. Van Rompaey, met opdracht in het buitenland.

— Ces congés sont accordés.

Dit verlof wordt toegestaan.

MM. Desutter, Verschueren, en mission à l'étranger; Lahaye, empêché, et Ottenbourgh, pour raison de santé, demandent d'excuser leur absence à la réunion de ce jour.

Afwezig met bericht van verhindering: de heren Desutter, Verschueren, met opdracht in het buitenland; Lahaye, belet, en Ottenbourgh, om gezondheidsredenen.

— Pris pour information.

Voor kennisgeving aangenomen.

HERZIENING VAN DE GRONDWET REVISION DE LA CONSTITUTION

HERZIENING VAN TITEL II VAN DE GRONDWET, OM EEN ARTIKEL 24TER IN TE VOEGEN BETREFFENDE DE OPENBAARHEID VAN BESTUUR, DE MOTIVERING VAN BESTUURSHANDELINGEN, EN DE OMBUDSMAN

ONTWERP VAN TEKST TOT INVOEGING VAN EEN ARTIKEL 24TER IN DE GRONDWET BETREFFENDE DE OPENBAARHEID VAN BESTUUR

Beraadslaging

REVISION DU TITRE II DE LA CONSTITUTION, EN VUE D'Y INSERER UN ARTICLE 24TER RELATIF A LA PUBLICITE ET A LA MOTIVATION DES ACTES DE L'ADMINISTRATION, ET AU MEDiateUR

PROJET DE TEXTE VISANT A INSERER UN ARTICLE 24TER DANS LA CONSTITUTION RELATIF A LA PUBLICITE DE L'ADMINISTRATION

Discussion

De Voorzitter. — Wij vatten de beraadslaging aan over de herziening van titel II van de Grondwet om een artikel 24ter in te voegen.

Nous abordons la discussion de la révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24ter.

De commissie stelt volgende tekst voor:

Enig artikel. In de Grondwet wordt een artikel 24ter ingevoegd, luidend als volgt:

« Art. 24ter. Een ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 26bis.

Overgangsbepaling

Deze bepaling treedt in werking op 1 januari 1995. »

Article unique. Dans la Constitution, il est inséré un article 24ter, rédigé comme suit:

« Art. 24ter. Chacun a le droit de consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis.

Disposition transitoire

La présente disposition entre en vigueur le 1^{er} janvier 1995. »

Einzig Artikel. In der Verfassung wird ein Artikel 24ter mit folgendem Wortlaut eingefügt:

« Art. 24ter. Jeder hat das Recht, jegliches Verwaltungsdokument einzusehen oder eine Abschrift davon zu bekommen, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz, Dekret oder die in Artikel 26bis erwähnte Regel festgelegt sind.

Übergangsbestimmung

Die vorliegende Bestimmung tritt am 1. Januar 1995 in Kraft. »

Het woord is aan de rapporteur.

De heer Seeuws, rapporteur. — Mijnheer de Voorzitter, ik heb het genoegen verslag uit te brengen namens de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen over de invoeging in de Grondwet van een artikel 24ter betreffende de openbaarheid van bestuur, de motivering van bestuurs-

handelingen, en de ombudsman. De verklaring tot herziening van de Grondwet van 18 oktober 1991 voorzag in de invoering van dit artikel dat toen unaniem werd goedgekeurd.

Met betrekking tot de motivering is er inmiddels de wet-Cerexhe en wat de ombudsman betreft worden besprekingen gevoerd over het indienen van een wetsontwerp. De regeling van die twee aspecten zou men dus ook nog tijdens deze legislatuur in de Grondwet kunnen invoegen.

Met dit nieuwe grondwetsartikel 24ter volgen wij het voorbeeld van landen zoals Zweden en de Verenigde Staten die een traditie hebben inzake openbaarheid van bestuurshandelingen.

De Raad van State had geen fundamentele opmerkingen bij het voorontwerp van wet aangaande de openbaarheid van bestuur in de federale administratie. Mits enkele aanpassingen kan ook dit ontwerp nog vóór het einde van het parlementair jaar bij de Kamers worden ingediend.

Artikel 24ter legt de basisbeginselen vast van de openbaarheid van bestuur. Dit betekent dat het raadplegen en het nemen van een afschrift van bestuursdocumenten vrij zijn. De wet, het decreet of de ordonnantie kunnen echter in uitzonderingen voorzien of dit recht aan voorwaarden binden.

De Vlaamse Gemeenschap keurde op 23 oktober 1991 een decreet goed dat als een algemeen beleidsinstrument kan worden beschouwd. Het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest hebben slechts een partieel instrument inzake leefmilieu.

Om de Gewesten en de Gemeenschappen in staat te stellen eigen wetgevende teksten uit te werken, werd de inwerking-treding van artikel 24ter uitgesteld tot 1 januari 1995. Daarna zal deze grondwetsbepaling *self-executing* zijn.

Tijdens de bespreking van het voorstel werden een aantal vragen gesteld over de mogelijke verschillende regelingen inzake de raadpleging van bestuursdocumenten, naargelang men in Vlaanderen, Wallonië of Brussel woont, en over de eventuele gevolgen van de huidige raadplegingstermijnen van de archiefwet. Men sprak ook de zorg uit om inzake de medische, fiscale of strafdossiers de persoonlijke levenssfeer niet aan te tasten. Tenslotte waren er ook vragen over de kostprijs van deze raadpleging, die evenwel geen beletsel mag zijn om dit fundamenteel grondwettelijk recht uit te oefenen.

In zijn antwoord wees de minister erop dat het nieuwe grondwetsartikel een bijkomend recht voor de burger wil invoegen. De burger kan elke schending van dit recht door een bestuur bij de Raad van State aanvechten. Hij moet niet bewijzen dat hij hierbij een particulier belang heeft. Het volstaat dat hij zich als burger betrokken voelt. De wetten, decreten en ordonnanties kunnen in uitzonderingen voorzien en voorwaarden stellen. Die mogen echter in geen geval afbreuk doen aan deze grondwetsbepaling.

Wat de archiefwet betreft, wees de minister erop dat er verscheidene pogingen werden ondernomen om die aan te passen. De Raad van State is er echter niet in geslaagd uit te maken wie waarvoor bevoegd is. Zo hebben sommige archieven, bijvoorbeeld, een duidelijk cultureel belang. Zij behoren tot het culturele erfgoed, dat onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen valt. Andere recente archieven daarentegen vallen onder de bevoegdheid van de federale wetgever. De minister is er nog niet in gelukt ter zake een samenwerkingsakkoord tot stand te brengen.

Wat het raadplegen van het bevolkingsregister betreft, is een werkgroep volop bezig met een onderzoek.

Mijnheer de Voorzitter, tot daar een bondig verslag van de commissiebespreking over het artikel tot invoering van de openbaarheid van bestuur in de Grondwet. Ik nodig de Senaat uit om, zoals de commissie, het nieuwe grondwetsartikel 24ter unaniem goed te keuren. (*Applaus.*)

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

De heer Goovaerts. — Mijnheer de Voorzitter, de problematiek rond de openbaarheid van bestuur was reeds menigmaal het voorwerp van een of ander parlementair initiatief. Alleen al tussen 1980 en 1988 werden er dienaangaande in Kamer en Senaat meer dan twintig wetsvoorstellen ingediend door parlementsl-

den van vrijwel alle politieke partijen. Het ging hier steeds om de openbaarheid van administratieve stukken, soms uitgebreid tot de motivering van de bestuurshandelingen, het informatiebeleid in het algemeen, de verbetering van de betrekkingen tussen het bestuur en de burger en de institutionalisering van de ombudsman.

Opvallende constante in de aanpak van dit dossier was de min of meer behoudsgezinde afkeer om tegemoet te komen aan het recht op participatie van de burger in besluitvormingsprocessen. Nochtans bestonden er reeds talrijke voorbeelden in het buitenland, die als model hadden kunnen dienen. Tijdens de bespreking in de commissie heeft men hoofdzakelijk verwezen naar de Verenigde Staten, Frankrijk en Nederland. Van minder recente datum is, bijvoorbeeld, artikel 19 van het fundamenteel charter van de Verenigde Naties inzake de burgerlijke en politieke vrijheden, waar *the freedom to seek information* wordt vermeld als een element van uitingsvrijheid.

Maar het oudste en tevens meest stimulerende voorbeeld vormt de Zweedse openbaarheidswetgeving die dateert van 1766 en die een onderdeel is van de oudste geschreven regelingen van de vrijheid van drukpers. Deze verordening had een grondwettelijk karakter evenals de thans geldende openbaarheidsregeling van 1949.

De Zweedse openbaarheidsregeling, die als uitgangspunt heeft dat de stukken die binnengekomen en opgesteld zijn, zowel bij het bestuur als bij het Parlement en de rechterlijke macht vrij toegankelijk zijn behoudens in «nauwkeurig aan te geven uitzonderingsgevallen», is vele malen aangepast aan de veranderde maatschappelijke omstandigheden. Toen het aantal uitzonderingsbepalingen te groot werd, heeft men in 1937 alleen de uitzonderingsgronden in de Grondwet laten staan en de concretisering hiervan in een gewone wet ondergebracht, de zogenaamde *Sekretesswet*. Die wet werd dan weer gewijzigd door de herziening van de Grondwet in 1976 die in 1978 in werking trad.

Zweden is natuurlijk niet het enige voorbeeld, want ook Finland, Noorwegen, Denemarken, Oostenrijk, Duitsland, Canada, Australië, het Verenigd Koninkrijk en nog andere landen hebben een openbaarheidswetgeving.

In verband met het nieuwe artikel 24ter van de Grondwet kan worden gesteld dat men terecht de voorkeur heeft gegeven aan een bondige definitie van het beginsel openbaarheid van bestuur die de helderheid ten goede komt. Een meer gedetailleerde omschrijving zou enkel verwarring stichten. Dit neemt niet weg dat er wel een ander gevaar opduikt. Tijdens de bespreking in commissie is er herhaaldelijk op gewezen dat al naargelang van het geval het de wet, het decreet of de ordonnantie zal zijn die de uitzonderingen zal bepalen of de modaliteiten zal vastleggen voor de documenten van de federale overheid, de gemeenschaps- of de gewestoverheid, die in aanmerking komen voor openbaarheid.

Dit betekent dus dat het Gewest, de Gemeenschap of de federale overheid de draagwijdte van artikel 24ter van de Grondwet bepalen: wat in Vlaanderen tot de openbaarheid behoort, zal niet noodzakelijk in Wallonië tot de openbaarheid behoren. Het feit dat de verschillende overheden de draagwijdte van artikel 24ter zelf kunnen bepalen, kan nefast zijn, bijvoorbeeld voor de leefmilieuproblematiek, want milieuproblemen hebben in vele gevallen een gewestoverschrijdend karakter. Ware het dan niet beter voor uniforme grondregels te zorgen? Zelfs binnen een federaal staatskader moet zoveel mogelijk worden vermeden dat de onderscheiden deelgebieden de constitutionele grondnormen op een verschillende manier interpreteren, zeker wanneer ze verband houden met privé-belangen en met het algemeen belang. Zoals de zaken er nu voorstaan en de minister heeft dit in commissie bevestigd, is het best mogelijk dat het begrip «rechtstreeks belang» een verschillende betekenis krijgt in de onderscheiden deelgebieden. Mijns inziens komt dit de rechtstoestand van de Belg weinig ten goede.

Cruciaal in dit debat is echter de vraag wanneer de burger een bepaald bestuursdocument kan inkijken. Is dit slechts nadat de administratieve beslissing is genomen of nog vóór zij is getroffen? De discussie in de commissie was ter zake alles behalve leerrijk. Dat «alles afhangt van de toestand en de context», is een nogal lapidair antwoord. Men mag immers niet uit het oog verliezen dat

het wezenlijk principe met name, het actieve medezeggenschap van de burger, werkelijk uitvoering moet krijgen. Wenst men de burger te laten participeren dat moet men hem de mogelijkheid geven om kennis te nemen van de documenten alvorens er een beslissing wordt getroffen. Indien deze gedachte geen gestalte krijgt, wordt het recht van openbaarheid voor de burger aanzienlijk beknót.

In deze context dient nog te worden opgemerkt dat tijdens de bespreking in de commissie herhaaldelijk de vraag is gesteld wat er zal gebeuren als een of ander bestuur weigert zijn medewerking te verlenen. Welke sancties zullen dan worden opgelegd?

Een andere belangrijke vraag is of dit artikel ook in de herziening van de archiefwet van 24 juni 1955 toepassing zal vinden. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar men reeds na dertig jaar ook de belangrijkste staatsdocumenten kan raadplegen, duurt het bij ons omzeggens een eeuwigheid alvorens men een min of meer relevant staatsdossier kan inkijken. Dan nog hangt alles af van de goodwill van de ambtenaar. Hoe is het overigens gesteld met de toegang tot het regeringsarchief of tot het archief van het koninklijk huis?

Anderzijds mag een versoepeling van de toegang tot de bestuursdocumenten niet leiden tot schending van de regels van de privacy. Zo dient erover gewaakt te worden dat niemand, onder het mom van het algemeen belang, het dossier van zijn buurman gaat inkijken.

Mijnheer de Voorzitter, ondanks deze bedenkingen, die bij de bespreking van de door minister Tobback aangekondigde wet op de openbaarheid van bestuur nog verder zullen worden uitgediept, zal de VLD-fractie dit artikel mede goedkeuren. (Applaus.)

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

M. Barzin. — Monsieur le Président, la disposition qu'il s'agit d'insérer dans la Constitution procède manifestement d'une bonne intention. Elle érige en principe le fait que chacun a le droit de consulter chaque document administratif ou de s'en faire remettre copie. Son libellé est donc très général et, dans l'esprit des auteurs, il tend à assurer la transparence des activités des administrations.

Il a été dit que les autorités pourraient ainsi plus difficilement prendre des décisions arbitraires ou mal préparées. On veut donc que le remède soit radical.

Je ne puis m'empêcher de remarquer que le mal provient du fait que la population éprouve de plus en plus de peine à évoluer dans le dédale des réglementations et qu'elle doute des informations qui lui parviennent. C'est particulièrement clair en matière d'urbanisme, où le « dit » et le « non-dit » se chevauchent souvent pour troubler les esprits. Une commune a, par exemple, l'opportunité de réaliser une opération immobilière d'envergure et, sans en dévoiler exactement les tenants et les aboutissants, elle propose la modification du plan particulier d'aménagement, dont on sait que les données n'éclairaient pas suffisamment le public parce qu'elles restent générales.

Le vrai remède au trouble des citoyens consisterait, à mon sens, à rendre les règlements plus clairs et à les faire appliquer par ceux qui en ont la charge, dans un souci sincère de communication et de participation. Dans les administrations, on pratique trop souvent la langue de bois. C'est une question de culture politique. Certains gestionnaires pensent que c'est mener une bonne politique ou faire preuve d'intelligence que de jouer au chat et à la souris avec ceux que l'on a la charge d'administrer.

La proposition qui nous est soumise tend à donner une arme à ceux qui ne se satisfont pas de cette situation. Les choses étant ce qu'elles sont, on ne peut que souscrire à cette thérapie, mais se pose évidemment la question de sa mise en œuvre.

Ayant participé aux travaux de la commission, je retiens les précisions suivantes, qui me paraissent extrêmement importantes.

En premier lieu, on ne doit pas justifier d'un intérêt. Selon les termes utilisés par M. le ministre Tobback, « chacun a le droit de consulter des documents, même qui ne l'intéressent pas ». Ensuite, le document administratif se définit « comme tout docu-

ment qui a joué un rôle dans la prise de décision ». Enfin, la consultation ou la copie ne pourra pas donner lieu à une taxe, mais seulement, le cas échéant, à une rétribution « limitée au prix coûtant », toujours selon les termes de M. Tobback.

Cela dit, monsieur le ministre, deux points donnent lieu à des difficultés. Il s'agit, d'une part, des documents qui concernent des décisions n'ayant pas encore été prises et, d'autre part, des sanctions possibles en cas de refus ou de réticence des administrations.

Il convient d'éviter que, par une réglementation restrictive du législateur, le texte qui nous est soumis soit vidé de son contenu.

Il ne faudrait pas non plus que la possibilité d'une sanction soit tellement difficile — par la nécessité d'un procès qui peut s'avérer long et coûteux — que la disposition ne soit accessible qu'à un petit nombre de personnes — par exemple la presse ou quelques initiés —, ce qui la viderait aussi de son contenu.

Cela justifie tout l'intérêt que nous portons aux précisions que vous voudrez bien nous apporter quant aux modalités d'application qui seraient souhaitables. Je vous demande de nous les donner à titre indicatif, suivant votre propre sensibilité, et de nous informer également de vos intentions en matière de sanctions (Applaudissements.)

M. le Président. — La parole est à M. Dehousse, ministre.

M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique. — Monsieur le Président, les résumés qui viennent d'être donnés successivement par le rapporteur, M. Seeuws, et par MM. Goovaerts et Barzin, n'appellent aucune mise au point de ma part car, comme les travaux préparatoires, ils sont suffisamment clairs.

M. Barzin a brièvement rappelé l'essentiel des principes dont devront tenir compte les juristes et les praticiens de demain. Ce ne sera pas une mince affaire et, pour vous le démontrer, j'évoquerai une disposition en vertu de laquelle « la commune traite tout ce qui est d'intérêt communal ». En effet, comme tout conseiller communal le sait, dans la pratique, des législations successives ont apporté des restrictions nombreuses à ce principe qui a cependant gardé son caractère général. La comparaison peut donc, selon moi, être établie dans le domaine qui nous préoccupe. L'article 24ter fixe un principe qui entraîne un certain nombre de conséquences.

Cependant, jusqu'à la date d'entrée en vigueur de cette disposition, le législateur garde la possibilité de définir des exceptions et des conditions en la matière. S'il ne le fait pas, nous pénétrerons ensemble dans un monde entièrement différent du point de vue judiciaire, du point de vue pénal, du point de vue fiscal. Selon moi, le législateur a tout intérêt à profiter du délai qui lui est imparti pour établir des barrières dont la plus délicate, à n'en pas douter, concernera la vie privée. En effet, et M. Barzin a raison à cet égard, le droit qui est établi est un droit général et non spécifique. Il ne s'agit pas du droit de chaque citoyen de se procurer tout document le concernant mais bien d'avoir accès à la masse des documents administratifs.

Dès lors, l'intérêt général devra imposer une modulation du principe. La suggestion qui a été soumise au constituant, et que celui-ci est en voie d'accepter, est d'imposer le principe, lequel semble ressortir de la définition moderne de la démocratie, quitte à ce que le législateur utilise la possibilité qui lui est expressément réservée de prévoir des exceptions et des conditions, et ce dans un délai déterminé.

Des lois existent déjà qui imposent des restrictions ou des conditions. M. Goovaerts y a d'ailleurs fait allusion en citant la loi sur les archives, laquelle prescrit certains délais. En général, au fil du temps, on finit par considérer ces délais comme disproportionnés, c'est-à-dire trop importants. A l'époque de la loi Collard sur les archives, un délai de réflexion particulièrement long avait été imposé au niveau des affaires coloniales, délai dont la pratique actuelle ne justifie plus le bien-fondé.

Vous n'ignorez pas qu'un groupe de travail composé de membres de la Chambre et du Sénat étudie actuellement les possibilités de modernisation de la loi sur les archives. Nul ne peut préjuger de l'aboutissement final des travaux de ce groupe de travail. Nous pouvons néanmoins en retenir dès aujourd'hui que la loi sur les archives est maintenue et que les délais qu'elle impose, et par là-

même les restrictions qu'elle prévoit quant à la communication des documents, continuent à produire leurs effets. Il en sera ainsi tant que la loi ne sera pas modifiée.

Conviendra-t-il de soustraire certains actes aux effets de cette protection? J'ai cité l'exemple des actes relatifs à la gestion coloniale. Un consensus pourrait facilement être trouvé sur ce point, me semble-t-il.

Faudra-t-il, comme le souhaite implicitement M. Goovaerts, revoir à la baisse ce délai de protection? La réponse à cette question est positive à mon avis mais devra être nuancée selon un certain nombre de cas. Sur ce point également, le législateur prendra les mesures adéquates; dans l'attente de ces modifications, la loi reste d'application et l'article 24^{ter} au stade de projet.

Tels sont les deux types d'exemples — loi communale et loi sur les archives — dont il convient de se servir pour éclairer la discussion sur cet article. (*Applaudissements.*)

M. le Président. — Plus personne ne demandant la parole dans la discussion, je la déclare close.

Daar niemand meer het woord vraagt in de beraadslaging verklaar ik ze voor gesloten.

Il sera procédé ultérieurement au vote sur la disposition, à la majorité requise par l'article 131 de la Constitution.

De stemming over de bepaling, met de meerderheid vereist door artikel 131 van de Grondwet, heeft later plaats.

HERZIENING VAN DE GRONDWET REVISION DE LA CONSTITUTION

HERZIENING VAN TITEL III VAN DE GRONDWET, OM EEN NIEUW HOOFDSTUK IN TE VOEGEN BETREFFENDE DE ADMINISTRATIEVE RECHTSCOLLEGES EN DE RAAD VAN STATE

Beraadslaging

REVISION DU TITRE III DE LA CONSTITUTION, EN VUE D'Y INSERER UN CHAPITRE NOUVEAU RELATIF AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET AU CONSEIL D'ETAT

Discussion

De Voorzitter. — Dames en heren, wij vatten de beraadslaging aan over de herziening van titel III van de Grondwet, om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State.

Nous abordons la discussion de la révision du titre III de la Constitution, en vue d'y insérer un chapitre nouveau relatif aux juridictions administratives et au Conseil d'Etat.

De commissie stelt volgende tekst voor:

Enig artikel. In titel III van de Grondwet wordt een hoofdstuk III^{quater} met als opschrift «De Raad van State en de administratieve rechtscolleges» ingevoegd, dat bestaat uit een artikel 107^{quinquies}, luidend als volgt:

«Art. 107^{quinquies}. Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking bij de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.

De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de gevallen bij de wet bepaald.

Geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet.»

Article unique. Dans le titre III de la Constitution est inséré un chapitre III^{quater} intitulé «Du Conseil d'Etat et des juridictions administratives», comprenant un article 107^{quinquies}, libellé comme suit:

«Art. 107^{quinquies}. Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.

Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi.

Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi.»

Einziges Artikel. In Titel III der Verfassung wird ein Kapitel III^{quater} mit der Überschrift «Der Staatsrat und die Verwaltungsgerichtsbarkeiten» eingefügt, das den Artikel 107^{quinquies} mit folgendem Wortlaut enthält:

«Art. 107^{quinquies}. Es gibt für ganz Belgien einen Staatsrat, dessen Zusammensetzung, Zuständigkeit und Arbeitsweise durch Gesetz bestimmt werden. Das Gesetz kann dem König jedoch die Macht übertragen, das Verfahren zu regeln gemäß den Grundsätzen, die es festlegt.

Der Staatsrat befindet als Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wege eines Entscheids und gibt in den durch Gesetz bestimmten Fällen Gutachten ab.

Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit kann nur aufgrund eines Gesetzes eingesetzt werden.»

Het woord is aan de heer Vandenberghe.

De heer Vandenberghe. — Mijnheer de Voorzitter, het nieuwe artikel 107^{quinquies} van de Grondwet geeft aan de Raad van State eindelijk de plaats die dit rechtscollege toekomt. Tot op heden had de Raad van State een plaats *sui generis* in ons rechtssysteem aangezien hij niet behoort tot de gewone rechterlijke macht. Dit geldt trouwens ook voor het Arbitragehof. Dit neemt uiteraard niet weg dat de afdeling Administratie van de Raad van State een volwaardig rechtscollege is. Het heeft echter geen grondwettelijke basis.

Het opnemen van de Raad van State in de Grondwet is te beschouwen als een erkenning van de rol die de Raad reeds meer dan 40 jaar onafgebroken vervult. De Raad van State heeft een onvervangbare rol gespeeld bij de effectieve rechtsbescherming van de burger tegenover de overheid. Hij heeft een rechtspraak ontwikkeld die, in vergelijking met de rechtspraak in de ons omringende landen, het hoogste niveau heeft bereikt.

Daar er in de Senaat, soms heel terecht, kritische geluiden ten aanzien van de rechtsprekende colleges in België worden gehoord, dient te worden onderstreept dat België in vergelijking met andere landen aan de burger een goede rechtsbescherming biedt. Ik wijs hier op de recente ontwikkelingen inzake het administratief kort geding bij de Raad van State. Ik wijs ook op de mogelijkheden die de burger heeft om bij het Arbitragehof rechtstreeks de wet aan te vallen op grond van bevoegdheidsregels, of op grond van de discriminatiebepaling. In vele landen is dit noch rechtstreeks noch onrechtstreeks mogelijk. Ik denk hierbij aan het debat dat daarover in Frankrijk en Nederland wordt gehouden. Ook de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de uitvoerende macht, en sedert een cassatiearrest van 1991 ook van de rechterlijke macht, is volwaardig erkend.

De opnemng van de Raad van State in de Grondwet is geen eindpunt, maar een bezinningspunt dat ons toelaat de verdiensten van zijn activiteiten te onderstrepen. Indien wij met nieuwe opvattingen zouden kunnen vertrekken, dan zouden wij wellicht de mening kunnen verdedigen dat de twee taken die aan de Raad van State zijn toegewezen namelijk adviseren en rechtspreken, zouden kunnen worden gesplitst bij het inschrijven ervan in de Grondwet. Men zou inderdaad een onderscheid kunnen maken tussen de adviserende afdeling Wetgeving die eerder bij de wetgevende macht kan thuishoren en de rechtsprekende afdeling Administratie, die eerder bij de rechterlijke macht kan worden onder-

gebracht. Dat zou een uitgangspunt kunnen zijn indien we *tabula rasa* zouden maken en een strikte scheiding tussen een adviserend en een rechtsprekend orgaan zouden bepleiten. Deze discussie is bijvoorbeeld ook in Nederland gevoerd.

Naast de erkenning van de Raad van State biedt het nieuw voorgestelde artikel ook de mogelijkheid nieuwe administratieve rechtscolleges van eerste aanleg op te richten. Dit initiatief wordt reeds sedert vele jaren bepleit. Onder meer de toenmalige minister Vandekerckhove was daar vijftien jaar geleden reeds een voorstander van. Een eenvoudig idee is echter vaak complex in de uitwerking. Er doen zich immers een aantal concrete problemen voor met betrekking tot de bevoegdheid van dergelijke rechtscolleges inzake de plaats, de zogenaamde *ratione loci*. Indien men de klassieke regel aanvaardt volgens welke de woonplaats van de verweerder bepalend is, zal het administratief rechtscollege van eerste aanleg te Brussel het overgrote deel van de procesvoering dragen vermits de overheidsadministratie zich grotendeels in Brussel bevindt. Een andere optie, namelijk de woonplaats van de eiser als uitgangspunt nemen, stelt eveneens problemen indien er meerdere eisers zijn in verschillende provincies. Dit brengt met zich dat dezelfde rechtsvraag in verschillende provincies zou moeten worden behandeld. Hiervoor zal dus ongetwijfeld een oplossing *ad hoc* moeten worden gevonden.

Bovendien mag de oprichting van administratieve rechtscolleges van eerste aanleg niet leiden tot een verdere verlenging van de termijn waarbinnen de zaken in rechte worden beslecht. Op het ogenblik is België inzake administratief contentieux een land met twee snelheden: de afhandelingstermijn voor zaken voor de Franstalige kamers van de afdeling Administratie van de Raad van State bedraagt 18 tot 24 maanden tegenover vijf jaar voor de Nederlandstalige kamers die veel zwaarder belast zijn. Een termijn van vijf jaar voor de afwikkeling van het administratief contentieux is niet meer redelijk. Deze aanzienlijke achterstand kan overigens niet worden ingehaald gelet op het stijgend aantal zaken die aanhangig worden gemaakt. De achterstand loopt integendeel nog op. Voor dit probleem zal men een oplossing moeten vinden. Schitterende teksten over de rechtsbescherming van de burger en de procedure van het kort geding zijn een goede zaak, maar we moeten toch nog vaststellen dat heel wat zaken gedateerd zijn op het ogenblik dat ze worden gepleit.

Voor de werking van de nieuwe administratieve rechtbanken van eerste aanleg zou inspiratie kunnen worden gevonden in de oprichting van de rechtbank van eerste aanleg bij het Hof van justitie van de Europese Gemeenschappen te Luxemburg. Daar heeft men ervoor geopteerd deze rechtbank voor een aantal geschillen in eerste aanleg bevoegd te maken, waarbij het Hof als beroepsrechter zetelt, terwijl het Hof voor een aantal andere zaken alleen bevoegd is zodat de behandelingstermijnen in die aangelegenheden niet te lang worden.

Tenslotte moet worden onderstreept dat het nieuwe artikel van de Grondwet natuurlijk niets wijzigt aan de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de gewone hoven en rechtbanken en de afdeling Administratie van de Raad van State wat trouwens blijkt uit recente arresten van het Hof van cassatie die allerminst tot moeilijkheden aanleiding geven.

Dit nieuwe grondwetsartikel biedt dus de mogelijkheid het administratieve contentieux ook in de Grondwet het niveau te geven dat het ongetwijfeld verdient. (*Applaus.*)

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

M. Barzin. — Monsieur le Président, je me réjouis également de la consécration constitutionnelle du Conseil d'Etat. Cela étant, l'argumentation selon laquelle sa création n'était pas constitutionnelle était abandonnée depuis longtemps. Le problème avait donc perdu de son acuité.

Je regrette la deuxième phrase de l'alinéa premier qui précise que « la procédure à suivre devant le Conseil d'Etat peut être fixée par arrêté royal ». Je n'ignore pas que, pour des raisons historiques, un arrêté a réglé la procédure. Ce motif est cependant insuff-

isant pour justifier la poursuite de l'utilisation de cette technique. Il convient, au contraire, de s'en écarter pour deux raisons. La procédure est, tout d'abord, fondamentalement liée aux droits individuels d'action et de défense. Cette compétence revient donc naturellement aux représentants de la nation. Les règles de procédure doivent ensuite être fixées dans la durée. Elles n'ont rien de commun avec des aménagements conjoncturels qui se justifient dans d'autres matières. Je pense notamment à la fixation des prix ou à celle des taux d'intérêt.

Le dernier alinéa me pose également problème. Je crains qu'il ouvre la voie à la création de juridictions administratives de tout genre, dont je ne suis pas certain qu'elles constituent un progrès pour le citoyen. A cet égard, j'évoquerai trois situations:

Premièrement, en matière de contentieux de la responsabilité contractuelle, il est clair que, par le biais des tribunaux administratifs, l'administration devient juge et partie.

Deuxièmement, pour ce qui est du contentieux de la responsabilité extra-contractuelle, la parcellisation de la fonction de juger entre les tribunaux ordinaires et les tribunaux administratifs a pour effet de rendre plus difficile, pour le justiciable, l'établissement des responsabilités et, partant, l'indemnisation de son dommage.

Troisièmement, en matière de sanctions pénales et administratives, les tribunaux administratifs développeront un droit pénal spécial, propre à des réglementations particulières dont le but consiste bien souvent à frapper fort et à faire des exemples. J'estime, dès lors, qu'il n'est pas souhaitable de soustraire le domaine des peines à la protection des tribunaux ordinaires.

Par conséquent, monsieur le ministre, je souhaiterais être rassuré à cet égard. (*Applaudissements.*)

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

De heer Arts. — Mijnheer de Voorzitter, door het nieuwe artikel 107quinquies van de Grondwet krijgt de Raad van State grondwettelijke erkenning en worden de andere administratieve rechtscolleges uitdrukkelijk in de Grondwet vermeld. De heer Vandenberghe heeft hierop de aandacht gevestigd. Het is van belang te weten dat de Raad van State en de andere administratieve rechtscolleges onder een afzonderlijk hoofdstuk van titel III worden ingeschreven, waardoor de grondwetgever hun jurisdictioneel karakter en hun onafhankelijkheid ten aanzien van de uitvoerende macht beklemtoint.

Het vandaag besproken artikel vormt evenwel geenszins een eindpunt. Alhoewel in de afgelopen jaren reeds een aantal belangrijke hervormingen met betrekking tot de bevoegdheid en de rechtspleging voor de afdeling Administratie van de Raad van State werden gerealiseerd, is een nog meer diepgaande hervorming van het administratief contentieux noodzakelijk. Gelet op de toenemende achterstand bij de Raad van State en op de noodzaak van een dichter bij de mensen staand systeem van administratieve rechtspraak, is de oprichting van administratieve rechtbanken van eerste aanleg één van de volgende prioriteiten. In dat verband beaam ik de argumenten van de heer Vandenberghe.

Ik kom evenwel terug op het nieuwe artikel 107quinquies van de Grondwet. Over de mogelijkheid voor de gemeenschaps- en gewestwetgevers om, in het kader van hun bevoegdheden, voor specifieke domeinen administratieve rechtscolleges op te richten werd trouwens ook reeds in de commissie gesproken.

Op het eerste gezicht sluit het nieuwe artikel 107quinquies zulks uit omdat in het laatste lid wordt bepaald dat geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens de wet. Wanneer de grondwetgever na de onderscheiden staatsvormingen het woord « wet » gebruikt, wordt hiermee in beginsel verwezen naar de federale wet, zeker na de stemming over een artikel waarbij de residuaire bevoegdheden op een andere wijze worden bepaald. Ik verwijs naar onze discussie over de betekenis van het woord « wet », meer bepaald in verband met de grondwetsartikelen waarin het woord « wet » reeds van bij het begin werd vermeld, en die vanzelfsprekend behoren tot de toekomstige

uitsluitend federale bevoegdheid. Deze materie werd met betrekking tot het besproken artikel uitvoerig behandeld, zowel in de kamer- als in de senaatscommissie. Ik zie mij echter verplicht hierop terug te komen.

De vraag rijst evenwel of de gemeenschaps- en gewestwetgevers op basis van artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, samengelezen met het nieuwe artikel 19, paragraaf 1, eerste lid, van die wet — bepaling waarover wij ons nog dienen te beraden — toch geen administratieve rechtscolleges kunnen oprichten. Luidens artikel 10 van de bijzondere wet kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.

Het nieuwe artikel 19, paragraaf 1, eerste lid, van die wet bepaalt dat, behoudens de toepassing van voormeld artikel 10, het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9 regelt, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.

Wanneer dus een bepaalde aangelegenheid volgens de grondwetgever door de « wet » dient te worden geregeld, krijgt het woord « wet » een andere betekenis naargelang het gaat om een grondwetsartikel dat vóór of na de onderscheiden staatshervormingen is tot stand gekomen.

Wanneer het gaat om een grondwetsartikel dat dateert van vóór de staatshervorming, rijst er geen probleem voor de toepassing van artikel 10 en voor artikel 19 van de bijzondere wet. Bij het gebruik van het woord « wet » had de grondwetgever enkel de verhouding tussen wetgevende en uitvoerende macht voor ogen; daar er nog geen verschillende wetgevers bestonden, kon de grondwetgever onmogelijk een bevoegdheidsverdeling tussen die wetgevers voor ogen hebben gehad. Het principe dat enkel de federale wetgever de bedoelde bevoegdheden kan uitoefenen, vindt uitsluitend een grondslag in artikel 19, paragraaf 1, eerste lid, van de bijzondere wet en dus niet in de Grondwet zelf. Er is derhalve geen enkel probleem, wanneer de bijzondere wetgever in datzelfde artikel toestaat dat artikel 10 van die wet op die bevoegdheden kan worden toegepast.

Wanneer het echter gaat om een grondwetsartikel dat dateert van na de onderscheiden staatshervormingen, zoals in casu het geval is, kan de grondwetgever uiteraard wel oog hebben voor de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende wetgevers. Behoudens tegenaanwijzing kan men ervan uitgaan dat het woord « wet » dus naar de federale wet verwijst. In casu blijkt dit overigens ondubbelzinnig uit de commissieverslagen. De bevoegdheidstoe wijzing aan de nationale wetgever vindt hier zijn grondslag in de Grondwet zelf en niet enkel in artikel 19, paragraaf 1, eerste lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. De kernvraag die nu rijst of blijft is of, gelet op een zekere normenhierarchie, bepalingen uit de bijzondere wet tot hervorming der instellingen — de artikelen 10 en 19, paragraaf 1, eerste lid, dat naar artikel 10 verwijst — volstaan om een uitzondering te maken op een door de Grondwet aan de nationale wetgever verleende bevoegdheid.

Het antwoord op deze vraag kan slechts positief zijn wanneer de grondwetgever zelf zonder dubbelzinnigheid een standpunt inneemt en uitdrukkelijk verklaart dat het toekennen in de Grondwet, na de onderscheiden staatshervormingen, van een bevoegdheid aan de federale wetgever de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen niet in de wet staat.

Aldus, en alleen aldus wordt een grondwettelijke basis gegeven aan de verruimde bevoegdheden van de gemeenschaps- en gewestwetgevers, en die grondslag is absoluut noodzakelijk. Een bepaling uit de bijzondere wet kan dus niet volstaan, omdat een bijzondere wet geen afbreuk kan doen aan een door de grondwetgever zelf gewilde bevoegdheidsverdeling; enkel de grondwetgever kan de contouren van de eigen bevoegdheidstoe wijzingen bepalen.

Ik vraag derhalve een uitdrukkelijke bevestiging van het standpunt dat artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen ook van toepassing zal zijn op bevoegdheden die na de totstandkoming van de onderscheiden staatshervormingen door de Grondwet aan de « wet » werden toegekend, zodat de

gemeenschaps- of gewestwetgevers toch bijzondere administratieve rechtscolleges kunnen oprichten wanneer dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheden.

Het was de unanieme wil van alle commissieleden, zowel van meerderheid als van oppositie, dat in de toekomst bijzondere administratieve rechtscolleges inderdaad bij decreet kunnen worden opgericht.

Wanneer wij echter blijven bij de letterlijke interpretatie van de huidige tekst, namelijk dat administratieve rechtscolleges alleen bij wet kunnen worden opgericht, dan moeten wij als grondwetgever *hic et nunc* een bepaald voorbehoud bij deze formele bepaling invoegen en verklaren dat wij de interpretatie, die uit het commissieverslag blijkt, als de enige juiste beschouwen, zodat Gewesten en Gemeenschappen in de toekomst inderdaad bijzondere administratieve rechtscolleges kunnen oprichten. Als de Senaat niet op mijn vraag ingaat, dan begaan wij een grove vergissing en moet ik voorbehoud maken. (*Applaus.*)

M. le Président. — La parole est à M. Dehousse, ministre.

M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique. — Monsieur le Président, je ne pourrai ni tout à fait rassurer M. Barzin ni tout à fait rejoindre M. Arts, car il me semble que le raisonnement juridique doit se situer entre les craintes de l'un et les espérances de l'autre.

La lecture du rapport apporte à la fois une précision et une difficulté. Si le deuxième alinéa de l'article 107 *quinquies* dispose que le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt, le troisième alinéa précise: « aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi ». Dès lors, la commission, après la Chambre du reste, s'est interrogée.

Voyons la page 10 du rapport de M. Hasquin. « Le ministre remarque que le Conseil d'Etat, dont la législation organique est indiscutablement une matière fédérale, constitue, dans de nombreux litiges administratifs, la dernière instance, généralement comme juge de cassation. » Ce point n'est contesté par personne. Il s'agit d'une nuance importante à apporter dans la discussion, puisqu'un décret ne pourra jamais interdire au citoyen l'accès au Conseil d'Etat.

Le véritable fond de la discussion porte sur la modification de l'article 19, paragraphe 1^{er}, de la loi spéciale. Dès lors, mieux vaudrait mener ce débat à l'occasion de la discussion de cet article, puisque la portée définitive du pouvoir décretaal en cette matière dépend des compétences implicites.

En fin de compte, c'est la Cour d'arbitrage qui vérifiera si le pouvoir législatif communautaire ou régional ne passe pas outre à ses compétences.

En tout cas, le mot « loi » qui figure à l'article 107 *quinquies*, troisième alinéa, doit être compris dans le sens de loi fédérale, de sorte que c'est en principe le législateur fédéral qui est compétent, sous réserve toutefois de l'application des compétences implicites en vertu de l'article 10 et de l'article 19, paragraphe 1^{er}, proposé de la loi de réformes institutionnelles. A cet égard, le ministre renvoie à la déclaration qu'il a faite en la matière à la Chambre. Cette dernière déclaration figure, si la mémoire m'est fidèle, au rapport de M. Breynne.

Cette première précision est d'importance. C'est un principe: une juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi. Si le raisonnement s'arrêtait ici, M. Barzin recevrait les apaisements souhaités. Quant à M. Arts, il ne verrait pas ses espérances — même partiellement — rencontrées. Cependant, en rigueur de terme, on ne peut en rester là car, depuis 1980, le législateur régional, le législateur communautaire, avec l'accord du Conseil d'Etat et plus tard sans aucune contestation de la Cour d'arbitrage, ont déjà utilisé leur pouvoir pour créer ou pour conforter des juridictions administratives.

Le cas le plus évident est celui de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme. On peut également trouver des traces — plus imprécises — de fonctions exercées par des juridictions administratives dans le domaine de l'emploi, sans parler des matières communautaires, dont le rapport mentionne quelques exemples.

Si on se limitait à une lecture stricte de la disposition constitutionnelle en discussion, on en déduirait que ce qui était permis en 1980 devient impossible en 1993. Dès lors, il faut pousser le raisonnement plus loin. C'est ce qu'a d'ailleurs fait M. Tobback, puisqu'il ajoute: «... sous réserve toutefois de l'application des compétences implicites, en vertu de l'article 10 et de l'article 19, paragraphe 1^{er}, proposé de la loi spéciale de réformes institutionnelles». Cette interprétation est importante puisqu'on assortit l'application de la loi fédérale de certaines réserves.

Je ferai un pas supplémentaire: dans le texte de la Constitution, il s'agit bien de la loi fédérale, ce qui n'empêche pas que celle-ci, a fortiori quand c'est une loi spéciale, instaure certaines possibilités. C'est le cas auquel nous sommes confrontés aujourd'hui. En effet, explicitement — nous sommes un des rares pays à disposer de textes qui explicitent des compétences implicites —, la loi fédérale de réformes institutionnelles confère un certain pouvoir aux entités que sont les Communautés et les Régions. Il faut, me semble-t-il, en tenir compte. Toutefois, nous ne pouvons prendre cet élément en considération qu'en apportant quatre précisions importantes. A cet égard, précisément, les espérances de M. Arts me paraissent disproportionnées par rapport à la réalité actuelle, même si elles sont réelles, ce que j'essaierai de confirmer par mon interprétation.

Le système de la juridiction administrative générale appartient en propre au fédéral. Ne peuvent relever des Régions et des Communautés — permettez-moi de mentionner les composantes — que des juridictions spécifiques, donc non générales: celles qui sont liées aux compétences et celles qui sont placées sous un double contrôle: celui de la Cour d'arbitrage, quant aux conditions de leur formation puisque, par hypothèse, elles sont établies par décret, et celui du Conseil d'Etat, car, à aucun moment, elles ne peuvent siéger en dernier ressort. Les décisions qu'elles peuvent prendre n'échappent pas à la compétence générale du Conseil d'Etat.

J'ai ainsi cité les quatre principes sur lesquels nous pouvons nous baser pour progresser, tout en précisant et en limitant les possibilités qu'auront, demain, le législateur et le législateur décentralisé.

Par conséquent, monsieur Barzin, vos craintes ne me semblent pas fondées. En effet, l'argument de l'éclatement — pour prendre un «grand» mot — du droit pénal, dont nous avons déjà discuté dans cette enceinte et en commission, est prévu, même de façon limitée et précise, dans les nouvelles dispositions de la loi. Vous n'ignorez pas — c'est d'ailleurs une nouveauté — que le législateur communautaire ou régional pourra demander des modifications du titre premier du Code pénal mais qu'en cas de modification des peines, il devra absolument obtenir l'accord du Conseil des ministres. Ce système a été longuement débattu en commission et a suscité de nombreux arbitrages de la part des auteurs des textes qui nous sont soumis aujourd'hui.

Telles sont, dans cette matière délicate, les avancées et les limites pouvant être fixées dans ce qui se révélera important demain, non seulement pour les théoriciens du droit mais aussi, ce qui est plus lourd encore de conséquences, pour les justiciables. (*Applaudissements.*)

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

De heer Erdman. — Mijnheer de Voorzitter, in aansluiting op wat de minister daarnet heeft gezegd en om elk misverstand te vermijden, wil ik toch nog een opmerking maken.

De minister heeft de vier beperkingen opgesomd binnen dewelke de Gemeenschappen en de Gewesten al dan niet het recht zullen hebben om «administratieve rechtbanken van eerste aanleg» op te richten. Heb ik het goed begrepen dat, wanneer hij refereerde aan de controle van het Arbitragehof, die zich zou situeren binnen de perken van een mogelijke toepassing van artikel 10, zijnde een uitvloeisel van impliciete bevoegdheden, maar dat de voorwaarden vervat in artikel 10, meer bepaald de noodzakelijkheid enerzijds en de marginaliteit anderzijds, in ieder geval in acht moeten worden genomen?

M. le Président. — La parole est à M. Dehousse, ministre.

M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique. — Monsieur le Président, les critères émis par M. Erdman doivent être pris en considération. Nous avons effectivement intérêt à nous rapporter à l'article 10 mais dans sa conception générale et dans la conception générale de la loi. Faute de cette interprétation — prenons le cas de l'aménagement du territoire —, le législateur décentralisé ne pourrait ni créer, ni modifier, ni conforter dans un code régional les dispositions de juridictions administratives qui y sont actuellement prévues.

Par conséquent, si M. Erdman se réfère, dans cet esprit, à l'article 10, je n'y vois pas d'objection, mais je ne veux pas que cet article devienne un carcan. Il faut que la jurisprudence, notamment celle de la Cour d'arbitrage, puisse jouer pleinement.

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

M. Cerexhe. — Monsieur le Président, je tiens à souligner que je partage entièrement le point de vue du ministre. J'ai d'ailleurs personnellement défendu ce même point de vue en commission.

Je crois qu'il n'existe pas d'autonomie propre des Régions et des Communautés pour créer des juridictions administratives par voie décentralisée, mais qu'il convient de nous référer en cette matière à l'article 10 — c'est-à-dire les pouvoirs implicites —, tel qu'il vient d'être interprété.

M. le Président. — En ce qui me concerne, je croyais qu'une large unanimité s'était dégagée sur ce point en commission.

Plus personne ne demandant la parole dans la discussion, je la déclare close.

Daar niemand meer het woord vraagt in de beraadslaging, verklaar ik ze voor gesloten.

Il sera procédé ultérieurement au vote sur la disposition, à la majorité requise par l'article 131 de la Constitution.

De stemming over de bepaling, met de meerderheid vereist door artikel 131 van de Grondwet, heeft later plaats.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET TOT VERVOLLEDIGING VAN DE FEDERALE STAATSTRUCTUUR

Algemene beraadslaging

PROPOSITION DE LOI SPECIALE VISANT A ACHEVER LA STRUCTURE FEDERALE DE L'ETAT

Discussion générale

De Voorzitter. — Wij vatten de bespreking aan van het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

Nous abordons l'examen de la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

De algemene beraadslaging is geopend.

La discussion générale est ouverte.

Het woord is aan de heer Schiltz, rapporteur.

De heer Schiltz, rapporteur. — Mijnheer de Voorzitter, bij de voorstelling van het verslag past in de eerste plaats een woord van waardering en dank voor de diensten van de Senaat om hun noodzakelijke, maar ook toegewijde medewerking bij het tot stand komen van dit omvangrijke verslag. Meer in het bijzonder was de deskundige bijstand van het commissiesecretariaat onder leiding van de heer Hondequin ter zake onmisbaar en onschatbaar. Als rapporteur hoop ik aller tolk te zijn bij het uitspreken van dit woord van dank.

In de tweede plaats meen ik de voorzitter van de commissie te mogen loven voor de perfecte wijze waarop de niet-gemakkelijke taak werd uitgevoerd dit omvangrijke voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale «staatsstructuur» *fortiter ac suaviter* door de commissie te loodsen met volstrekte eerbied-

ging van de rechten van een ieder, met bekommernis om de legitime kwaliteit van de teksten en met een onverwoestbare kalmte, zelfs als de debatten soms al eens een filibusterachterig karakter kregen.

Dit was evenwel eerder uitzonderlijk, want, en dit is een derde inleidende beschouwing, de behandeling van het voorstel in de commissie was een schoolvoorbeeld van degelijk parlementair werk. Niet alleen werd het originele voorstel na ontvangst van het advies van de Raad van State door de indieners grondig aangepast, zodat aan de commissie eigenlijk een «herwerkt» voorstel werd voorgelegd, ook werd, op verzoek van de oppositie en op initiatief van de voorzitter, nogmaals over een serie artikelen van de aldus herwerkte tekst advies bij de Raad van State ingewonnen, wat op zijn beurt aanleiding gaf tot enige bijkomende amendering.

Volledigheidshalve werd na de goedkeuring van de tekst over het recht van voorkoop in de commissie eveneens advies bij de Raad van State ingewonnen.

Ingevolge het indienen in openbare vergadering van een amendement met betrekking tot wat de «dode hand» wordt genoemd, werden enkele artikelen van het ontwerp opnieuw naar de commissie verwezen, wat tevens de mogelijkheid gaf nog enkele technische verbeteringen aan te brengen. Hierover zal een afzonderlijk verslag worden uitgebracht.

Zowel de indieners van het voorstel als de andere senatoren, leden en niet-leden van de commissie kregen ruim de tijd hun mening te ontwikkelen of hun amendementen toe te lichten, soms meerdere malen. Ook nam de Regering actief en deskundig deel aan de besprekingen, waaruit de commissie kon besluiten dat er tussen de Regering en de groep van indieners van het voorstel geen verschil in inzicht en interpretatie bestond ten aanzien van de uiteindelijk goedgekeurde teksten.

Tenslotte veroorlooft de rapporteur zich volgende bedenking. Met de wijze en het tempo van behandeling van dit voor zijn eigen hervorming zo belangrijke voorstel heeft de Senaat in zijn oude formule wellicht op een discrete, maar waardige wijze willen demonstreren dat hij, zacht uitgedrukt, minstens even snel en zeker zo degelijk kan werken als de andere wetgevende Kamer. Een waardige afscheidsdemonstratie!

Gelet op het politieke belang van dit voorstel en de bespreking ervan, werd als methode van verslaggeving de voorkeur gegeven aan een zo volledig mogelijke weergave van alle uiteenzettingen boven een synthese per onderwerp. Dit laat de rapporteurs toe voor de inhoudelijke details van dit deel van de staatshervorming te verwijzen naar de teksten en naar het verslag van de besprekingen. Ik beperk mij dan ook tot de meest belangrijke inhoudelijke aspecten.

Voortbouwend op de reeds goedgekeurde en afgekondigde nieuwe artikelen van de Grondwet, geeft dit voorstel verder gestalte aan de door het artikel 1 van de nieuwe Grondwet bezegelde ombouw van België tot een verregaand gefederaliseerde Staat. Ook het laatste artikel van het voorstel, artikel 126, is belangrijk vermits de terminologie van ons wetgevend arsenaal aan deze nieuwe realiteit wordt aangepast, een wens die trouwens ook in 1977 en 1978 werd geuit, bij de behandeling van het fameuze Egmont-ontwerp.

De verdere ombouw van België tot een gefederaliseerde Staat gebeurt deels door aanpassing van sommige in 1988 reeds aan de deelstaten overgedragen bevoegdheden, deels door aanpassing van de reeds bestaande instellingen en ook door het verwerken van de gevolgen van de opsplitsing van de provincie Brabant, meer bepaald de organisatie van het hoofdstedelijk gebied Brussel. Hierbij wordt tevens gestalte gegeven aan de uiteengroeiende opvattingen van Vlamingen en Walen over de betekenis van Gemeenschap en Gewest. Dit alles gaat gepaard met een aanpassing van het in 1989 ingestelde systeem van financiering van de deelstaten.

Naast enkele ondergeschikte overgangsmaatregelen bevat het voorstel ook nog bijkomende maatregelen inzake het waarborgen van de correcte naleving van de taalwetgeving.

Samengevat: dit voorstel vormt een wezenlijk onderdeel van de uitvoering van de in de vorige legislatuur geplande «derde fase», al gaat die in de huidige fase verder dan het in 1988 opgestelde programma. Uitstel was dus ditmaal geen afstel.

Inzake de bevoegdheden heeft men, geleerd door de ervaring, getracht een meer duidelijke en logische omschrijving te geven van de bevoegdheden van de deelstaten inzake wetenschappelijk onderzoek en inzake buitenlandse handel. De resterende en de parallelle bevoegdheid van de federale Staat ter zake werd ingeperkt, maar behouden. De toekomst zal uitwijzen of hiermede de ongezonde concurrentie die zich na 1988 ter zake manifesteerde, zal ophouden. Hetzelfde moet in zekere mate worden vermeld betreffende de opdeling van de bevoegdheid inzake landbouw.

Nieuwe bijkomende bevoegdheden werden overgeheveld, onder meer inzake OCMW, intercommunales en milieu.

Belangrijker lijken evenwel de verduidelijking en/of de invoering van de zogenaamde «accessoire» bevoegdheden, zoals de impliciete en strafrechtelijke bevoegdheden waardoor Gemeenschappen en Gewesten meer dan voorheen het karakter krijgen van volwaardige deelstaten.

Inzake de instellingen geeft het voorstel gestalte aan de rechtstreekse verkiezingen en de werking van de Raden en de deelstaatregeringen. Het bepaalt diverse onverenigbaarheden, enzovoort.

Politiek belangrijk is daarbij het doortrekken van het territorialiteitsbeginsel, zowel voor het actief als voor het passief kiesrecht voor de Raden.

Dit is niet het geval voor de Europese en de federale parlementsverkiezingen in het arrondissement Halle-Vilvoorde. Dit is zeker niet naar de wens van de meerderheid in Vlaanderen en ook niet naar deze van uw rapporteur, maar het betekent op dat niveau in wezen het aanhouden van het status quo. De verbeterde kritiek vanuit bepaalde Vlaamse kringen als zou dit gegeven de hele op touw staande hervorming waardeloos maken en er bijgevolg toe moet leiden het voorstel te verwerpen, is dus onterecht en wekt de indruk van een enigszins verkrampde begripsvernuwing.

Eveneens politiek belangrijk is de op het eerste gezicht wat vreemde constructie, waardoor de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden door de Franstaligen kan worden overgedragen aan gewestelijke instellingen, in casu het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie. Eenzelfde mogelijkheid wordt niet gecreëerd langs Vlaamse kant. Deze asymmetrie is gewild. Zij belichaamt, zeer democratisch, de van elkaar verschillende meerderheidsopvattingen in Vlaanderen en Wallonië. De Vlamingen wensen voorrang te geven aan de Gemeenschap en de eenheid van Gewest en Gemeenschap. De Franstaligen wensen de gewestelijke realiteit sterker te beklemtonen. De genuanceerde oplossing hieraan gegeven, respecteert in dezelfde mate deze beide opvattingen. De beweringen van sommige Vlamingen als zou dit een eenzijdige «toegeving» zijn, is dus eveneens onterecht. Het tegendeel is waar.

Tenslotte, maar niet het minst, moet de aandacht erop worden gevestigd dat de Vlaamse Raad, de Waalse Raad en, in mindere mate, de Franse Gemeenschapsraad zullen beschikken over de zogenaamde «constitutieve autonomie». Dit wil zeggen dat zij binnen de in de wet bepaalde grenzen, mits bijzondere meerderheid, zelf de samenstelling en de werking van hun instellingen kunnen regelen. Dit vormt nogmaals een belangrijk element van de volwaardigheid van de deelstaten in het federale geheel. Dat het Hoofdstedelijk Gewest hierover niet beschikt, is het logische gevolg van zijn dubbele functie als federaal Gewest, enerzijds, en gezamenlijke federale hoofdstad, anderzijds.

Dit brengt ons meteen bij het hoofdstedelijk gebied Brussel. De eveneens reeds in de Grondwet beslechte splitsing van de provincie Brabant brengt vanzelfsprekend een serie gevolgen mee voor de organisatie, de werking en de financiering van het hoofdstedelijke gebied en zijn instellingen.

Naast de gemeenten en het Hoofdstedelijke Gewest op en voor hetzelfde grondgebied nog een aparte provinciale structuur oprichten was werkelijk niet aangewezen. Bijgevolg worden de provinciale instellingen, taken en bevoegdheden zoveel mogelijk toevertrouwd aan het Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenschapscommissies. Er blijft een gouverneur in functie die, zoals alle gouverneurs, deels optreedt als agent van het federaal bestuur, deels van de hoofdstedelijke gewestregering, maar die wordt benoemd door het federale gezag.

Ingevolge deze structurele wijzigingen en ingevolge de reeds vermelde asymmetrische benadering van de gemeenschapsaangelegenheden moesten genuanceerde regelingen worden gevonden voor de financiële afspraken. Dat ook hiervoor uiteindelijk bevredigende afspraken konden worden gemaakt, illustreert eens te meer de soepelheid waarmee in een federaal systeem eenheid en verscheidenheid met elkaar kunnen worden verzoend.

Wat de financiering betreft, worden hoofdzakelijk drie aanpassingen aangebracht. In de eerste plaats wordt de opbrengst van het kijk- en luistergeld volledig overgedragen aan de Gemeenschappen. De in Brussel geïnde opbrengst wordt verdeeld volgens de 80/20 verdeelsleutel. Opcentiemen kunnen worden geheven en komen de Gemeenschappen toe. Om de discussie over eventuele subnationaliteit binnen Brussel te vermijden en om het probleem van de democratische legitimiteit op te lossen, te weten dat geen belastingen mogen worden ingevoerd tenzij door een beslissing van een democratisch verkozen orgaan, werd evenwel de beslissing over deze opcentiemen toevertrouwd aan de gewestinstaties. Ook hier is de kritiek onterecht als zou dit een capitulatie zijn van de gemeenschapsidee tegenover de gewestelijke primauteit. In Vlaanderen zelf is er trouwens geen eensgezindheid omtrent de opportuniteit van de invoering van de subnationaliteit in Brussel, zonder welke alleen de omweg via het Gewest een uit democratisch opzicht bevredigende oplossing biedt.

In de tweede plaats werd in bijkomende middelen voorzien voor de deelstaten teneinde de bijkomend overgedragen bevoegdheden te financieren.

Tenslotte wordt in een gedeeltelijke en progressieve koppeling voorzien van de deelstaatsmiddelen aan de groei van het BNP met een gewaarborgd minimum gelijk aan 2 pct. BNP-groei op jaarbasis.

Daarmee blijft de financiering van de deelstaten natuurlijk hoofdzakelijk berusten op een dotatiesysteem, zij het een gewaarborgd dotatiesysteem, onttrokken aan de willekeur van het federale gezag.

De eigenlijke fiscale en financiële verantwoordelijkheid blijft beperkt. Stellen dat de deelstaten daardoor afhankelijk zouden zijn van de federatie is echter onjuist vermits deze dotaties in bedragen gewaarborgd zijn. Veeleer zou men kunnen zeggen dat de deelname van de deelstaten aan de begrotingssanering beperkt blijft tot wat in het systeem zelf is verwerkt en dat het risico van conjunctuurinvloeden op de inkomsten en uitgaven in overgrote mate door de federale Staat moet worden gedragen.

Dit leidt soms tot eigenaardige, ietwat contradictorische houdingen van sommige partijen die er enerzijds steeds de nadruk op leggen dat de centrale Staat alleen wordt belast met de saneringsinspanningen voor de begroting, maar die anderzijds, wanneer het hun Gewest aangaat, sterk aandringen op de overdracht van bijkomende middelen vanuit de federale Staat naar hun Gewest. De gedeeltelijke binding van de deelstaatsmiddelen aan de evolutie van het BNP beantwoordt zeker niet volledig aan de wens van sommigen om te komen tot een *juste retour*. Daarvoor zou eerder een binding aan het bruto regionaal produkt vereist zijn. Maar door de verdeling van een groot deel van de middelen op basis van de lokalisatie van de personenbelasting wordt dit evenwel in zekere mate getemperd.

Alles bij elkaar versnelt en verdiept de aanvulling van het financieringssysteem de overgang van de vroegere verdeelsleutels naar een meer rechtvaardige middelenverdeling tussen de twee grote Gemeenschappen.

Wat de correcte naleving van de taalwetgeving betreft, is enerzijds het aanstellen van een adjunct van de gouverneur in Vlaams Brabant, naar analogie, maar geen identiteit met de vice-gouverneur, behouden voor Brussel, en anderzijds is er de versterking van de bevoegdheden van de Vaste Commissie voor taaltoezicht die ter zake met een gekwalificeerde meerderheid moet beslissen. Er kan niet genoeg op worden gewezen dat het hier gaat om het waarborgen van de correcte toepassing van de bestaande taalwetgeving en dit ten behoeve van zowel de Nederlandstaligen als de Franstaligen. Gelet op de feitelijke situatie in sommige randgemeenten wil ik daar toch de nadruk op leggen. De redelijkheid van de inhoud van het voorstel en de wijze van behandeling hebben er tenslotte toe geleid dat het voorstel werd goedgekeurd door 15 van de 17 bij de eindstemming aanwezige leden.

Mijnheer de Voorzitter, na aldus verslag te hebben uitgebracht over de behandeling en over de voornaamste aspecten van het voorstel van bijzondere wet zij het mij toegestaan een aantal persoonlijke, meer politieke beschouwingen te ontwikkelen.

Naast het goedkeuren van een serie grondwetsartikelen, van de bijzondere wet in uitvoering van artikel 68 van de Grondwet betreffende de internationale betrekkingen, zal met het aan nemen van dit voorstel een voorlopig eindpunt worden geplaatst achter het constitutioneel en semi-constitutioneel werk van de Senaat inzake de omvorming van de unitaire Belgische eenheidsstaat tot één van de meest grondig gefederaliseerde Staten van Europa. Er moet weliswaar ook nog een gewone wet worden goedgekeurd. Maar indachtig het adagium *qui peut le plus peut le moins* kan, dit niet veel moeilijkheden meer opleveren. Alleszins zal een gewone meerderheid niet meer ongedaan kunnen maken wat thans wordt beslist.

Dit is bijgevolg een moment met enige historische betekenis. Als Vlaams nationalist en federalist vervult het mij bovendien met enige fierheid dat dit alles slechts mogelijk is geworden door de bereidheid van mijn partij, van de Vlaamse Vrije Democraten, om in alle omstandigheden, ook de moeilijkste, en ook al werden zij er electoraal niet voor beloond, hun verantwoordelijkheid op zich te nemen. In feite trokken zij daarmee de lijn door die reeds vóór de oorlog door hun voorgangers van de Vlaamse Frontpartij was getrokken. Op 23 april 1931 diende Herman Vos, de toenmalige politieke leider van het politiek Vlaams nationalisme in de Kamer, immers een wetsvoorstel in tot « omvorming van de Belgische Staat in een Verenigd Koninkrijk Vlaanderen en Wallonië. »

Het vlug om zich heen grijpend succes van de federalistische idee in Vlaanderen werd evenwel zwaar geschaad door het oprukkend extremisme en fascisme met als macaber orgelpunt de collaboratie en de repressie. Vooral dit laatste zal zijn sporen nalaten in de politieke evolutie.

Wanneer, in het hele begin van de jaren vijftig, de Vlaamse Beweging moeizaam opnieuw actief wordt, zijn er immers twee tendensen. Degenen die, los van oorlog en na-oorlog, zelfbestuur voor Vlaanderen willen verwezenlijken in federaal verband en zij die omwille van het verleden de afbraak hebben gezworen van de Belgische Staat.

Tot de eerste groep behoorden professor Couvreur en minister van Staat Frans van der Elst, gewezen senator en oud-voorzitter van de Volksunie. Zij richtten een Vlaams-Waals comité voor federalisme op dat met een Waalse studiegroep onder leiding van Fernand Schreurs in december 1952 een akkoord bereikt over « een federale inrichting van de Belgische Staat. » De ideeën van Herman Vos werden, genuanceerd door de Waalse inbreng van Schreurs en de zijnen, geherformuleerd.

Nadien begon de trage, moeizame strijd voor de politieke realisatie van dit politieke model. Beurtelings onder Vlaamse en onder Waalse druk werden, met grote tussenpozen, de stappen gedaan. Denk maar aan de marsen op Brussel, aan de strijd voor Leuven-Vlaams, aan de Renard-periode met de oprichting van het *Mouvement Populaire Wallon* en daarna de stichting van het *Rassemblement Wallon*. Er was de vastlegging van de taalgrens in 1962 met de invoering van het faciliteitenregime dat tot vandaag aanleiding is geweest tot steeds weerkerende problemen bij iedere Vlaams-Waalse onderhandeling.

Met de grondwetsherziening van 1970 werd de legale meerderheidspositie van de Vlamingen in België geneutraliseerd en werd een heel schuchter begin gemaakt met gefederaliseerde instellingen, die naam nauwelijks waardig, namelijk de cultuurraden.

Tussen 1970 en 1980 heeft men verschillende pogingen gekend om tot een ruim Vlaams-Waals, respectievelijk Vlaams-Franstalig akkoord te komen: de onderhandeling te Steenokkerzeel in 1974, de zogenaamde VEV-besprekingen in 1975 en in 1976, de Egmontonderhandelingen in 1977 met Wilfried Martens en André Cools in de hoofdrollen. Vooral de twee laatste onderhandelingen en akkoorden waren politiek uitermate belangrijk en verstrekkend. De vergelijking van hun inhoud, vooral van het preakkoord van 1975 en van 1976, met wat thans wordt gerealiseerd, toont een verbluffende gelijkheid. Op sommige gebieden waren deze preakkoorden verstrekkender dan het huidige akkoord, op andere, zoals de bevoegdheidsoverdrachten

gingen ze minder ver. Bij deze preakkoorden hadden zich binnenskamers een Vlaamse en een Franstalige politieke meerderheid aangesloten. Het zal nuttig zijn als eerstdaags de documenten die daarover bestaan, worden gepubliceerd.

Het mislukken van al deze pogingen heeft ons land veel gekost aan politieke energie en budgettaire opportuniteiten. Had men toen deze preakkoorden in Grondwet en wet kunnen omzetten, dan hadden wij de huidige budgettaire ontsporing waarschijnlijk grotendeels kunnen vermijden. Het opschroeven wederzijds van het territorialiteitsbeginsel samen met dat van de extraterritoriale faciliteiten heeft goed bedoelde initiatieven gekelderd en mogelijkheden tot snelle federalisering doen mislukken. Wat reeds in 1975-1976 had gekund, is pas nu, in minder gunstige omstandigheden, tot stand gebracht.

Ik heb reeds gewezen op de rol die de grenskwestie heeft gespeeld. Daarnaast was er natuurlijk ook de taaie tegenstand van het behoudsgezinde unitaristisch establishment, dat door zijn systematische afremming alleen maar heeft bereikt dat men wat de bevoegdheden betreft thans verder gaat dan wat in 1975 en 1976 terecht als een duurzame of minstens als een voor zeer lange tijd geldige oplossing kon worden beschouwd.

De verdoken a priori anti-Belgische stromingen en het extremisme in sommige onderdelen van de Vlaamse Beweging maakten het de Vlaamse-radicalen politici die geloofden in de levenskansen van een eerlijk federalisme, ook al niet gemakkelijk.

De heer Seeuws, ondervoorzitter, treedt als voorzitter op

En tenslotte is er de tot dusver nog niet opgehelderde rol geweest van enkele politieke vooraanstaanden die de door hun partij onderschreven akkoorden om onduidelijke motieven niet wisten uit te voeren.

De hervorming die Wilfried Martens in 1980 verwezenlijkte, kon worden beschouwd als een schuchtere aanzet met beperkte bevoegdheden en dito middelen. Het is vanuit die basis dat Jean-Luc Dehaene in 1988 eigenlijk onverwacht en misschien tot zijn eigen verbazing de grote doorbraak realiseerde met een regeerakkoord, dat door bevoorrechte getuigen en vaklui als kroniekschrijver Hugo De Ridder en professor Els Witte een regelrechte overwinning voor de federalisten werd genoemd, maar waarvan een essentieel onderdeel, de beruchte derde fase, onuitgevoerd bleef.

Mijnheer de Voorzitter, dit historisch overzicht is ongetwijfeld het verhaal van een vreedzame, langs legale weg, zonder bloedvergieten of zonder ontwrichting van ons samenlevingsmodel verwezenlijkte hervorming van de Staat. Wij danken dit waarschijnlijk aan het feit dat de Vlaamse numerieke meerderheid in dit land vanaf de jaren zestig een spectaculaire economische bloei heeft gekend waardoor de cumulatieve kracht en dito dynamiek van culturele en sociale revindicatie grotendeels ontkoppeld werden, en naar mijn mening ook aan de in de Vlaamse bevolking ingehamerde gezagsgedweeheid.

Het is ook een verhaal van gemiste kansen, van al te grote gevoeligheid voor verbale scherpslijperij waardoor kostbare tijd verloren ging, tijd en energie die soms ontbraken voor het in toom houden van de begrotingsevolutie.

Dit alles behoort tot de geschiedenis. Belangrijker dan de analyse van het verleden is de vraag naar de toekomst. Een staatsstructuur is geen doel op zichzelf. Zij kan zichzelf als dusdanig geen morele waarde toekennen en put haar legitimiteit alleen in de meerwaarde die zij oplevert voor haar burgers, individueel en als groep.

Als men mij dus de vraag stelt of deze hervorming de laatste zal zijn dan heb ik de neiging om te antwoorden «neen», want er blijven nog een stuk of wat geschilpunten tussen Vlamingen en Franstaligen uit te praten. Moeten bijvoorbeeld de fiscale verantwoordelijkheden van de deelstaten worden vergroot, moet de gelijkwaardigheid van de Vlamingen in Brussel nog worden verbeterd, meer bepaald op gemeentelijk niveau, en moeten de financiële afspraken worden getoetst aan objectieve, wetenschappelijke analyses en maatstaven van redelijke solidariteit?

Bovendien leven wij in volle evolutie van en discussie over de structuur van de Europese Politieke Unie waarin steeds meer stemmen opgaan voor een opbouw volgens federalistische methodes met het subsidiariteitsbeginsel als bevoegdheids- en machtsverdelende norm. Dit alles zal in de toekomst zeker nog leiden tot aanpassingen, verbeteringen en uitbreidingen van de structuur die wij thans gestalte geven. Als men mij de vraag stelt of België blijft bestaan en of deze hervorming niet de wachtkamer van het separatisme is, dan heb ik de neiging te antwoorden: «Ik weet het niet.» België zal blijven bestaan zolang de Belgische structuur als dusdanig een meerwaarde oplevert zowel voor Vlamingen als voor Walen.

Wat de Walen betreft, kan ik dit niet zo goed beoordelen. Wat de Vlamingen betreft, weet ik dat in het collectieve geheugen van een deel van ons volk nog altijd de drang leeft om revanche te nemen, de rekening te presenteren voor meer dan een eeuw stiefmoederlijke behandeling, culturele en sociale vernedering en soms lijfelijke afstraffing.

Dit gevoel leeft niet meer bij een meerderheid, maar het bestaat en het komt erop aan dit gevoel geen nodeloos voedsel te geven. Dat men dit ook op het hoogste vlak goed beseft, want het beïnvloedt nog steeds de discussie over de oriëntering van de Vlaamse politiek en op sommige momenten de houding van politici. Ook in de minder belaste meerderheid van ontvoogde Vlamingen zijn er velen die nuchterweg de vraag stellen: «Wat is de Belgische meerwaarde voor Vlaanderen?»

Deze vraag heeft niets met racisme of egoïsme te maken, want zeldzaam zijn zij die solidariteit afwijzen. Waaronder niet met deze oude buur die Wallonië is? Maar daarvoor is het Belgisch verband niet onmisbaar.

Van het antwoord op deze vraag zal dus heel veel afhangen. Zonder volledig — of «professoraal» zoals *La Libre Belgique* het te mijnen opzichte noemt — te willen zijn stip ik enkele elementen aan waaraan in dit antwoord zeer veel aandacht zal moeten worden geschonken.

Ten eerste, is er tussen Vlamingen en Walen een consensus mogelijk over de oudgettaire politiek die moet worden gevoerd en die ons moet verlossen van de dreigende rentelawine en het koekeffect?

Ten tweede, is het mogelijk met de Walen tot een objectieve analyse te komen van de beweerde inkomensparadox die ertoe zou leiden dat door fiscale en parafiscale heffingen en solidariteitsbijdragen het beschikbaar inkomen per hoofd in Vlaanderen van bruto méér naar netto minder evolueert in vergelijking met de Waalse dito? Zo ja, welke conclusies worden daaruit dan getrokken?

Ten derde, zal de federale hoofdstad Brussel zich op alle niveaus gedragen als een waarachtig federale hoofdstad waarin de meerderheid van de Belgische bevolking zich behoorlijk thuis kan voelen?

Ten vierde, zal de Belgische politieke unie een hulpmiddel of een hinderpaal zijn om de belangen van de Vlamingen op Europees niveau correct en met de nodige energie te laten gelden?

De hervorming die wij thans nastreven, laat ons toe het gesprek over deze en andere punten te voeren, op een hoffelijke en vreedelievende wijze, maar met de legitimiteit van een verkozen Parlement en een verkozen Regering achter ons. De rol van de deelstaten van de Belgische politieke unie wordt hiermede in de toekomst politiek belangrijker dan deze van de organen van de federatie zelf, al lijkt dit protocollair nog niet zo. Maar wie twijfelt eraan dat welkdanige federale regering of dito parlement in staat zou zijn blijvend weerstand te bieden aan de inzichten waartoe de deelstaten in gemeenschappelijk overleg zouden zijn gekomen of waartoe één van de twee grote deelstaten in worden gedwongen? Het antwoord is negatief. Dit inzicht hoeft niet tot paniek te leiden zolang de bereidheid tot dialoog blijft bestaan.

Wat mij betreft, collega's, nog deze slotbedenking: deze hervorming geeft mij de voldoening — na 35 jaar inzet en aan de vooravond van het einde van mijn politieke loopbaan — aan de Vlamingen eindelijk dat zelfbestuur te kunnen geven waarmede zij als volwassen gemeenschap de dialoog zullen kunnen aangaan met de andere Europese volkeren en in de eerste plaats met hun

Waaile en Nederlandse burenen met wie zij eens, in de zestiende eeuw, de wereld verbaasden door hun welvaart, hun cultuur en hun democratische geaardheid.

Moge dit opnieuw mogelijk worden dank zij de federalistische dialoog. (*Applaus.*)

M. le Président. — La parole est à M. Benker, rapporteur.

M. Benker, rapporteur. — Monsieur le Président, la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat, qui est discutée cette semaine au Sénat, est extrêmement importante car elle modifie en six points les données actuelles: la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises; la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions; la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative; les lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966; la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Elle transforme notre pays en un Etat fédéral.

Ces lois forment un ensemble avec trente-trois articles de la Constitution qui ont été révisés et avec la proposition de loi ordinaire visant à achever la structure fédérale de l'Etat actuellement en discussion à la Chambre des représentants. La complexité de cet ensemble apparaît clairement dans l'ampleur du rapport de 500 pages, dans le nombre et la durée de séances de commission, dans les 100 articles contenus dans cette proposition et les 350 amendements déposés par les membres de la majorité et de l'opposition.

Après l'intervention magistrale de M. Schiltz, il me reste à vous faire le rapport de la discussion des articles concernant l'environnement, les écotaxes et les problèmes liés à la Communauté germanophone.

C'est dans l'article 2 de la présente proposition de loi qu'un certain nombre de modifications sont apportées à la répartition des compétences existantes concernant l'environnement. Ces propositions rectifient la loi spéciale de 1988 étant donné qu'il est apparu que le système de respect des normes générales et sectorielles ne fonctionnait pas bien. Actuellement, les compétences des Régions dans ces matières portent sur la protection du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air. Des modifications sont également apportées à la répartition des compétences relatives à la politique des déchets et à la politique de l'eau. Un certain nombre de dérogations à la compétence régionale ont été supprimées, comme l'importation et l'exportation de déchets.

A de nombreuses reprises, le thème des écotaxes s'est trouvé au centre du débat. Des commissaires ont ainsi fait remarquer que le Conseil d'Etat avait formulé certaines objections et, notamment, que la notion d'écotaxe et sa base imposable devaient être déterminées par un législateur spécial.

Plusieurs intervenants du même groupe formulent un grand nombre d'objections, même s'ils reconnaissent être d'accord avec les objectifs des écotaxes. Les principales objections relevées sont les suivantes: l'application des écotaxes au détriment d'autres instruments comme l'éducation ou l'économie; la référence aux expériences étrangères totalement différentes du système belge; la création de problèmes sociaux et économiques; des contradictions avec le projet de la directive européenne de juillet 1992; la difficulté de trouver la solution la plus efficace; le manque d'écobilans; la discrimination du PVC; l'entrave à la circulation des biens au sein de la Communauté européenne; l'insuffisance de clarté dans l'affectation des recettes des écotaxes; le manque d'impact sur le comportement des industriels.

Ils relèvent également l'importance de l'écoredevance déjà appliquée dans d'autres pays et le programme alternatif de création d'écoredevances «Fost Plus», qui organiserait la coordination des collectes, tri et recyclage des produits. Un autre commissaire du même groupe souligne que l'aspect environnemental de l'écotaxe est extrêmement contestable et qu'on ne permet pas à l'industrie de s'engager volontairement, de choisir elle-même des solutions de rechange, respectueuses de l'environnement. Il critique l'objectif des écotaxes qui n'est pas d'éviter les emballages, mais d'en supprimer certains. Il préconise un système semblable

au système allemand tel que présenté dans le DSD, le *Duales System Deutschland*, qui veut en arriver à un recyclage poussé des produits d'emballage. Il relève enfin le caractère arbitraire de ces écotaxes et l'absence d'étude de leurs conséquences sur l'inflation et la vie socio-économique du pays.

Plusieurs membres de la majorité ont répondu à ces objections.

Notre pays a un large retard dans la conscientisation et l'éducation à l'environnement. L'écotaxe n'est qu'un moyen parmi d'autres en vue de protéger notre environnement.

L'écotaxe est avant tout un instrument de prévention, tandis que l'écoredevance est surtout un moyen de réparation. Ces deux systèmes s'appuient sur des philosophies différentes.

L'initiative «Fost Plus» du secteur industriel peut compléter le système des écotaxes. Cette initiative n'a vu le jour que sous la pression imminente des écotaxes.

L'écotaxe intéresse également les autorités des autres pays de la CEE.

Le système des écoredevances en Allemagne n'a pas rencontré tous les objectifs qu'on lui avait assignés.

Certains pays européens ont une politique concernant les emballages bien plus sévère que la proposition belge.

Des écobilans ont été réalisés dans plusieurs pays européens, qui sont parfaitement valables pour notre pays.

Certains produits doivent effectivement être interdits à moyenne échéance, vu leur impact négatif sur l'environnement, ce qui est le cas du PVC, qu'il ne faut pas confondre avec le PET.

Les objectifs poursuivis par les écotaxes sont de modifier la consommation et, également, de transformer les modes de production.

Les autorités européennes ont reconnu trois niveaux dans leur lutte contre l'énorme masse des emballages: la prévention, la réutilisation et le recyclage. L'écotaxe s'inscrit parfaitement dans cette logique.

Was die Deutschsprachige Gemeinschaft angeht, so hat diese dem Senat ein mit Gründen versehenes Gutachten zum Sondergesetzvorschlag zur Vollendung der föderalen Staatsstruktur zukommen lassen. Dieses Gutachten ist dem Bericht des Ausschusses für die Verfassungsrevision beigefügt und zählt ungefähr zehn Seiten am Ende dieses Berichtes.

Da das vorliegende Gutachten nicht losgelöst von den auf Ebene der Verfassung formulierten Bemerkungen betrachtet werden kann, wiederhole ich in kurzer Form die Abänderungsvorschläge, die eingereicht wurden.

Erstens, zum Artikel 1 der Verfassung, die Übertragung der Befugnisse der gewählten Organe der Provinz Lüttich an die Deutschsprachige Gemeinschaft.

Zweitens, zum Artikel 49 der Verfassung, eine angemessene Vertretung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in der Kammer.

Drittens, zum Artikel 59^{quater}, die Anfrage der Deutschsprachigen Gemeinschaft, die «konstitutive Autonomie» zuzuerkennen.

Viertens, zum Artikel 59^{quinqies}, die Übertragung von entsprechenden finanziellen Mitteln bei der Übertragung von Befugnissen der Wallonischen Region an die Deutschsprachige Gemeinschaft.

Im Rahmen des Sondergesetzes, fordert der Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft:

Erstens, daß die gewöhnliche Aufsicht über die neun Gemeinden des deutschen Sprachgebietes an die Deutschsprachige Gemeinschaft übertragen wird. So müsste auch auf ähnlicher Weise die Aufsicht über die Gemeindezusammenschlüsse angepaßt werden, die Interkommunalen also;

Zweitens, daß die Deutschsprachigen Mitglieder des Wallonischen Regionalrates gleichzeitig Mitglieder mit beratender Stimme des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft seien;

Drittens, daß der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Erhebung von Zuschlaghundertsteln auf die Rundfunk- und Fernsehgebühren im deutschen Sprachgebiet erlaubt wird;

Viertens, daß die vorgeschlagene Regelung bezüglich der nicht-gezählten Steuervorabzüge auf die Jahresendeprämie, die an das Personal des Unterrichtswesens in den Jahren 1991 und 1992 gezahlt worden sind, auch auf die Deutschsprachige Gemeinschaft Anwendung finden sollte.

Diese Forderungen sind als Abänderungsvorschläge formuliert worden. Die zwei letzten Forderungen, die auch als Abänderungsvorschläge eingereicht wurden, sind zurückgezogen worden nachdem der Premierminister persönlich die Zusicherung gab, daß die angesprochenen Probleme in der einfachen Gesetzgebung gelöst würden.

Zusätzlich finden Sie die Gutachten der Ecolo-Fraktion und der PDB-Fraktion — die Partei der Deutschsprachigen Belgier — als Anlage des gleichen Dokuments. Diese Gutachten weichen in manchen Punkten vom Gutachten der Mehrheit des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft ab. Besonderes in Bezug auf die Schaffung eines eigenen Wahlkreises für die Abgeordnetenversammlung, erklärt sich Ecolo gegen die Schaffung eines eigenen Wahlkreises für das deutsche Sprachgebiet unter den heute gegebenen Umständen, wogegen die PDB daraus eine prioritäre Forderung macht und ein Sonderstatut für die Deutschsprachige Gemeinschaft verlangt.

Zum Schluß danke und gratuliere ich dem Sekretariatspersonal des Ausschusses für die Staatsreform, für die ausgezeichnete Leistung, die es zur Erstellung dieses umfangreichen Berichtes gebracht hat. (Beifall.)

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

De heer Goovaerts. — Mijnheer de Voorzitter, deze Hoge Vergadering zal zich één van de volgende dagen moeten uitspreken over de bijzondere wet die de federale staatsstructuur van ons land een preciezere vorm moet verlenen.

Onze debatten hebben een ruime weerklank gekregen in de geschreven en de gesproken pers. Hierdoor hebben de burgers zich min of meer een idee kunnen vormen van het nieuw institutioneel bestel dat hun dagelijks leven zal omkaderen. Dit neemt echter niet weg dat het geheel uiterst onleesbaar en ingewikkeld is geworden. Slechts een handvol technici kunnen de juiste draagwijdte vatten van de onderhavige bepalingen, althans wat hun specialiteit betreft.

Het behoeft dan ook geen betoog dat nog verdere inspanningen moeten worden gedaan om het federaal model zo eenvoudig en democratisch mogelijk te houden. Het voorstel van bijzondere wet waarover wij eerstdaags zullen stemmen, draagt hiertoe nauwelijks bij, integendeel zelfs!

De huidige staatsconstellatie is weliswaar geen pareltje van doorzichtigheid en efficiëntie, de geconcipeerde teksten beloven echter weinig beterschap.

In dit verband vind ik het ietwat meelijwekkend dat in het verslag wordt beweerd dat het zeer onrechtvaardig is de parlementsliden die reeds maanden aan deze teksten hebben gewerkt, af te doen als figuranten. Persoonlijk heb ik mij hierop nooit kunnen betrapen, maar men kan toch niet ontkennen dat het de indiener van het voorstel soms onmogelijk leek een zinnig antwoord te geven op een pertinente vraag van een lid van de oppositie.

Mijnheer Schiltz, er werd inderdaad altijd een antwoord gegeven maar u zult het ongetwijfeld met mij eens zijn dat die antwoorden niet altijd zinnig waren. Het was zelfs ergerlijk dat de indieners in sommige gevallen niet eens wisten hoe de vork juist in de steel zat.

Maandenlang studiewerk laat toch altijd ergens of bij iemand sporen na. Men had zijn tijd beter kunnen besteden aan het herdenken en vereenvoudigen van de sinds 1970 opgebouwde ingewikkelde structuren in plaats van lukraak enkele nieuwe hoofdstukken te schrijven in het nu reeds onleesbare boek dat de staats-hervorming is.

Dit alles heeft als paradoxaal gevolg dat het door ons zo ver-guisde democratisch deficit van de Europese besluitvorming nu ook in ons staatsbestel wordt geïnstitutionaliseerd. Zo waren bijna alle partijen het erover eens dat de vigerende kieswetgeving te omslachtig en te ingewikkeld is en vooral dat zij te ver van de

burger staat. De organisatie van de rechtstreekse verkiezing van de Raden is evenwel louter een kopij van de huidige organisatie van de verkiezingen voor Kamer en Senaat.

In deze context dient er eveneens op te worden gewezen dat de indirecte verkiezing van de senatoren in de Raden niet enkel een aanfluiting is van het kiessysteem, maar ook dat zij de greep van de participatie op deze categorie van parlementsleden verder zal bes-tendigen.

De VLD-fractie heeft in de commissie nochtans een aantal innoverende gedachten naar voren gebracht. Naast het voorstel tot afschaffing van de stemplicht dient niet enkel werk te worden gemaakt van de neutralisatie van de lijststem, maar ook van het wegwerken van het onderscheid tussen kandidaat-« titularissen » en « opvolgers ». Er is echter hoop op beterschap want er zullen binnenkort congressen worden gehouden om bepaalde elementen uit dit voorstel te bestuderen.

Voorts heeft men een aantal zaken slechts kunnen realiseren door andere bepalingen te negeren. Dit komt het frappantst tot uiting wanneer het gaat over Brabant en Brussel. Zo zullen de Waalse Gewestraad en de Franse taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad geheel of gedeeltelijk de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap kunnen uitoefenen. Dit is in flagrante tegenspraak met het basisartikel van de gewestvorming, namelijk artikel 107^{quater} van de Grondwet.

Ook de toewijzing van de bevoegdheden van de provincie Brabant, wat het grondgebied van Brussel Hoofdstad betreft, aan de bestuurs- en beheersorganen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, strookt niet met de verklaring tot herziening van de Grondwet, aangezien artikel 108 van de Grondwet, dat de bevoegdheden van de provincies, dus ook van de provincie Brabant, regelt, dienaangaand niet voor herziening vatbaar werd verklaard.

Dat de voorgestelde regelingen worden gekenmerkt door onduidelijkheid, komt het best tot uiting wanneer het gaat over het begrip « constitutieve autonomie ».

De « constitutieve autonomie » van de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad, die in het artikel 59^{quater} van de Grondwet een grondwettelijke basis heeft verkregen, is één van de nieuwe elementen van de huidige staats-hervorming. Volgens dit beginsel kunnen de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad essentiële elementen van hun samenstelling, verkiezing en werking, alsook de werking van hun respectieve regeringen zelf bepalen.

Zodra zij van hun constitutieve autonomie gebruik hebben gemaakt, verliest de federale wetgever dus zijn bevoegdheid ter zake, tenzij hij hen, bij bijzondere wet, de constitutieve autonomie zou ontnemen.

Deze constitutieve autonomie zal betrekking hebben op: het wijzigen van het aantal leden; het vastleggen van bijkomende onverenigbaarheden inzake het lidmaatschap van de Vlaamse Raad of de Waalse Gewestraad en op basis daarvan, het bepalen van de kiesomschrijvingen en het percentage stemmen dat een lijstengroep moet verkrijgen voor de zetelverdeling ingeval van lijst-tenverbinding; het bepalen van de vergoeding, alsmede de vaststelling van de pensioenregeling; het betrekken van de rechtstreeks verkozen senatoren bij de werkzaamheden van de Raden, maar zonder stemrecht. Geen enkel senator is evenwel verplicht positief te antwoorden op het voorstel van de Raad.

Volledigheidshalve moeten we aan deze enumeratie nog de aangelegenheden, eigen aan de organisatie van de werkzaamheden van de onderscheiden Raden, toevoegen.

In tegenstelling tot voor de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad is in deze mogelijkheid niet voorzien voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en voor de Duitse Gemeenschapsraad. Voor Brussel wordt algemeen aangevoerd dat deze techniek aldaar niet kan worden gehanteerd omdat in die regio beide volksgemeenschappen samen een beleid dienen uit te stippelen. Met andere woorden, het zou de « eenheid » van het land kunnen schaden.

Op zich is dit een lovenswaardige argumentatie en ze zou dan ook doorgetrokken moeten worden naar andere domeinen van het politieke bestel, maar dat is veel minder het geval. Ik kom daar later nog op terug.

Het gehele concept is dus duidelijk omschreven en limitatief opgevat. Wat lezen wij echter in een aantal vrije tribunes in de pers? In tegenstelling tot wat de teksten libelleren en Premier Dehaene heeft medegedeeld, verklaart de voorzitter van de CVP-fractie in de Vlaamse Raad, de heer Van Rompuy, dat de constitutionele autonomie zo ruim mogelijk moet worden geïnterpreteerd. Zo zou de Vlaamse Raad onder meer de bevoegdheid hebben om een eigen Vlaamse Grondwet op te stellen met daarin de eigen Vlaamse organieke bepalingen en de grondrechten van de Vlamingen. De heer Schiltz zal daar zeer tevreden mee zijn.

Er dient te worden vastgesteld dat de heer Van Rompuy niet alleen staat met deze opinie. Ook de Vlaamse minister voor de Staatshervorming, de heer Sauwens, alsmede zijn partijvoorzitter, de heer Anciaux, delen deze mening. Om het lijstje van prominenten af te ronden, zou het een zonde zijn minister-president Van den Brande niet te vermelden.

Met andere woorden, de «constitutionele autonomie» is niet enkel een op zijn minst gedurfde interpretatie van de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever, maar wordt zelfs door CVP en VU-tenoren aangegrepen om verder te gaan dan wat door hun leden zal worden goedgekeurd. Zulk een houding is noch een parlementaire democratie, noch een federaal staatsbestel waardig.

De heer Schiltz heeft zojuist zijn vier voorwaarden opgegeven opdat hij België, Brussel inbegrepen, zou kunnen blijven beschouwen als een bindmiddel tussen Vlamingen en Walen. Volgens hem kan dit alleen maar als er een meerwaarde bij te pas komt.

Mijnheer Schiltz, u bent, misschien terecht, fier op het feit dat u bepaalde zaken hebt gerealiseerd voor de Vlamingen. Waarom echter hebt u die voorwaarden niet gesteld vóór u akkoord ging om mee te werken aan de herziening van de Grondwet en aan het goedkeuren van de bijzondere wet? U zegt dat er consensus moet zijn over de budgettaire politiek. Waarom hebt u die dan niet eerst geëist?

Het elimineren van de niet-objectieve transfers is uw tweede voorwaarde. Wij kennen evenwel de intenties van Wallonië. Waarop baseert u zich dan om te zeggen dat u fier bent iets bereikt te hebben voor Vlaanderen?

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Schiltz, rapporteur.

De heer Schiltz, rapporteur. — Mijnheer Goovaerts, ik denk dat u mijn uiteenzetting niet hebt gevolgd of niet helemaal hebt begrepen. Voor een federalist betekent consensus het resultaat van een gesprek tussen partners. Om een gesprek te hebben moeten er evenwel partners zijn. Vroeger werd dat gesprek in het unitaire kader gevoerd. Sedert 1970 was er door het afremmen van de Vlaamse meerderheid maar één oplossing, met name Vlamingen en Walen dienden eigen staatkundige structuren te krijgen om voor elkaar als democratisch gelegitimeerde en identificeerbare gesprekspartners te kunnen optreden.

De discussie over de vier punten zal nu rechtsgeldig kunnen worden gevoerd van Vlamingen tot Walen bij monde van hun parlementen en hun regeringen. Het zal niet meer zijn zoals vroeger waarbij werd gesproken namens de Vlamingen of namens de Walen. De verkozen parlementen en regeringen zullen de tolk zijn van wat de meerderheid in Vlaanderen en Wallonië wil. Zij moeten elkaar ontmoeten en daaruit kan een consensus ontstaan die de Belgische federatie een nieuwe inhoud geeft.

De heer Goovaerts. — Ik had dit antwoord van u verwacht, mijnheer Schiltz, maar het zal niet kunnen gelden voor mijn opmerkingen over Brussel.

Voor ik het over Brussel zal hebben, eerst nog het volgende.

De conclusie in verband met het financieringsgedeelte ligt voor de hand. Ook nu werd geen werk gemaakt van de fiscale autonomie van de Gewesten en de Gemeenschappen. De nieuwe democratische inbreng van de burger in de beoordeling van de Raden wordt hierdoor enkel beperkt tot de uitgaven van hun respectieve regeringen en een deeltje van hun inkomsten. Dit geeft een totaal

vertekend beeld van het beleid op dit niveau. Het risico bestaat dat een laks begrotingsbeleid niet of nauwelijks zichtbaar wordt voor de burger. Voorts wordt het paternalistisch federalisme op een onafwendbare en duidelijke wijze geïnstitutionaliseerd. Daarbij komt nog dat aan de overdracht van de financiële middelen haast geen overdracht van bevoegdheden verbonden is. Dit heeft als nefast gevolg dat de globale schuld van de federale overheid op onmiskerbare wijze zal toenemen. In dit verband heb ik het dan nog niet over de voorgestelde regelingen inzake de ecotaks, die niet enkel ongrondwettelijk, maar ook volkomen vreemd zijn aan een communautaire en institutionele hervorming.

Inzake de financiering, waarover de heer De Grauwe het in detail zal hebben, was het ook van het allergegrootste belang te komen tot een sluitende regeling die de deelgebieden volwaardige fiscale autonomie, alsmede een correct en doorzichtig solidariteitsmechanisme, zou waarborgen.

Uit deze summiere inleidende beschouwingen die later in het debat verder zullen worden «uitgespit», blijkt nu reeds dat het geheel gekenmerkt wordt door een onontwarbaar kluwen. Zelfs de indieners weten soms, en dit geldt hoofdzakelijk voor de financiering, niet eens meer welke de juiste consequenties en implicaties zijn van de door hen voorgestelde teksten.

Enigszins vooruitlopend op de algemene discussie die zich over Brussel zal ontpinnen, wens ik nu reeds enkele aspecten aan te halen die nauw aansluiten bij mijn voorgaande opmerking.

Menig persoon en politicus opperen dag in dag uit de bedenking dat ons land moeilijk geconstrueerd is, doch wie maakt iets moeilijk en waarom maakt men iets moeilijk?

Voor Brussel ligt het antwoord bijna voor de hand. Men weet niet goed wat aan te vangen met deze geografische entiteit. Voor de ene is het een gewest en voor de andere niet. Zuiver staatsrechtelijk is het dat niet, doch naar de feiten te oordelen vertoont deze beleidsentiteit een gewestelijk karakter. Het komt de interpentant zelf voor uit te maken wat het is. Deze «welles-nietes»-houding heeft gevolgen voor de verdere uitbouw van Brussel. Zo bijvoorbeeld is er de geconstitucionaliseerde asymmetrie. Enkel de Franse Gemeenschapscommissie krijgt de mogelijkheid om op decretaal wijze bevoegdheden uit te oefenen die door de Franse Gemeenschapscommissie worden overgedragen. Waarom blijven de Vlamingen van een dergelijke constructie verstoken?

De heer Swaelen treedt opnieuw als voorzitter op

Eenzelfde institutionele scheeftrekking of vaagheid doet zich voor bij de wijze waarop de Brusselse verkozenen, die in de Gemeenschapsraad zitting hebben, worden aangewezen. Terecht heeft een collega laten opmerken dat er twee interpretaties mogelijk zijn.

De eerste interpretatie gaat ervan uit dat de Franstaligen, niet een Franstalige Brusselaar, lid van de Brusselse Executieve, zitting heeft in de Raad van de Franse Gemeenschap.

Indien drie van de eerste 19 Franstaligen verkozenen te Brussel een ambt moeten bekleden in de Brusselse Executieve, is het logisch dat de Franse taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad drie andere verkozenen kan kiezen. Indien deze interpretatie de juiste is, moet ook het systeem aan Vlaamse kant herzien worden want van de eerste zes verkozenen moeten er twee een functie bekleden in de Brusselse Executieve en het is begrijpelijk dat die personen geen tijd zullen hebben om in de Vlaamse Raad zitting te hebben.

De tweede interpretatie is gebaseerd op het feit dat het systeem van de verkiezingsvolgorde de kiezers duidelijk maakt dat de eerste verkozenen niet alleen Brusselse raadsleden zullen zijn, maar ook zitting zullen hebben in de Franse Gemeenschapsraad of zelfs gemeenschaps senator zullen zijn. De kiezers weten dus op voorhand dat sommige politieke verkozenen belangrijker functies zullen hebben.

Op de vraag of dit een gebrek is, dient mijns inziens positief te worden geantwoord dat een differentiatie tussen de Gewesten, die misschien op min of meer objectieve criteria gestoeld kan zijn

doch een verscheidenheid inbouwt in eenzelfde Gewest, weinig bevorderend is voor de broodnodige cohesie, vooral wanneer deze verscheidenheid of dit verschil in aanpak twee taalgemeenschappen aanbelangt.

De heer Schiltz, rapporteur. — U wil van Brussel gewoon een derde Gewest maken?

De heer Goovaerts. — Mijnheer Schiltz, u hebt door de nadruk te leggen op en uw medewerking te verlenen aan het bestaan en het functioneren van de Gewesten, meegeholpen om van Brussel een derde Gewest te maken.

U doet nu als een danseres die zich voor de spiegel afvraagt of zij wel uitbeeldt wat zij zou moeten uitbeelden.

Mijnheer Schiltz, u hebt van Brussel een derde Gewest gemaakt en nu wekt u de indruk dat u Brussel als het ware met een elastiekje wilt binden aan Vlaanderen. Ik heb daar niet veel vertrouwen in.

De heer Schiltz, rapporteur. — Welke alternatieven zijn er dan?

De heer Goovaerts. — Dat is het juist. Eerst maakt u mij het verwijt dat ik beweer dat Brussel een derde Gewest is. Ik heb daarop aangetoond hoe u meegewerkt hebt om van Brussel dat derde Gewest te maken en daarop antwoordt u mij dat er geen andere oplossing mogelijk was.

De heer Schiltz, rapporteur. — Het was uw partij, mijnheer Goovaerts, en niet de mijne die het principe van Brussel als derde Gewest in de Grondwet heeft doen opnemen. U keert de rollen om.

De heer Goovaerts. — Dat doe ik niet. U komt hier zeggen dat u zo fier bent op wat er na 35 jaar is bereikt. Indien ik de voorstellen hier zie, dan zou ik niet zo fier zijn. Ik moet u daar echter niet op wijzen. U bent wijs genoeg om zelf de gevolgen te trekken.

Wil Brussel leefbaar blijven, dan moeten de taalgemeenschappen niet enkel intern tot een consensus komen, maar moet er ook naar de andere taalgemeenschappen toe, extern dus, een samenhangend beleid worden gevoerd. Dit kan via het instrument van de samenwerkingsakkoorden. Voor een aantal gevallen zijn die verplichtend, doch voor het grootste gedeelte zijn zij facultatief. De onderscheiden partijen kunnen dus tot niets worden verplicht. In de teksten wijzen de woorden «bij voorkeur» en «met het oog op een maximale efficiëntie» daarop.

Indien, bijvoorbeeld, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de pendelproblematiek wenst op te lossen, en dan vooral de financiële gevolgen ervan, dan is het meer dan nodig dat hieromtrent met de andere Gewesten een samenwerkingsakkoord wordt gesloten. Wat echter als die niet geïnteresseerd zijn? Het is niet omdat alles mooi in wetten wordt gegoten, dat het probleem op het terrein is opgelost. Eenieder dient te beseffen dat Brussel ook een economische, sociale en hoofdstedelijke rol te vervullen heeft. Komt daarbij nog de Europese en internationale roeping. Al deze facetten brengen met zich dat Brussel talrijke opdrachten verwerkt, die de andere Gewesten rechtstreeks of onrechtstreeks ten goede komen, doch waarvoor zij niet de nodige financiële of logistieke steun wensen te leveren. Op termijn is dat dus niet haalbaar.

Wat wenst Vlaanderen nu van Brussel? Hoe concipieert Vlaanderen de Brusselse regio? Blijkbaar worden de Brusselse Vlamingen in de Vlaamse Raad getolereerd, doch niet meer dan dat.

Hoe staat Wallonië tegenover Brussel? De beroemde as Wallonië-Brussel schijnt onderhevig aan een zware politieke erosie. Het Brusselse Gewest is geliefd voor de geleverde prestaties, die dienstig kunnen zijn voor derden, doch wanneer éénmaal een bijdrage wordt gevraagd, draait men het de rug toe en doet men alsof zijn neus bloedt.

M. de Donnéa. — Ce sont finalement les Bruxellois qui finiront par définir le statut de Bruxelles et non les Flamands ou les Wallons.

De heer Goovaerts. — Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze ingesteldheid weerspiegeld wordt in legistische teksten. Overal blijven er leemten en vagen. *(Tegenspraak.)*

Laten we een organisatie nemen die ten dienste moet staan van de minst bedeelden of van degenen die om welke reden ook tegenslag hebben gekend in de maatschappij. Ik heb het hier over het OCMW. Thans is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor de OCMW's, daar het gaat om een bicommunautaire aangelegenheid. Nu reeds bestaat de vraag wie er juist bevoegd is, de gouverneur van de provincie Brabant of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De praktijk heeft aangetoond dat beide partijen niet echt de grenzen kennen van hun bevoegdheid, zodat er sinds 1989 een soort niet-inmengingbeleid is.

Hoe zal de situatie zijn na de goedkeuring van dit voorstel als in Brussel geen bestendige deputatie meer zal zijn? Zal de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie rechtstreeks het toezicht uitoefenen? Deze vraag is pertinent, wanneer men weet dat er na 1 januari 1995 geen provincie meer zal bestaan in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Wie zal bevoegd zijn voor de organisatie en de uitoefening van het gewoon administratief toezicht op de instellingen die de taken van de provinciale organen zullen uitoefenen op het grondgebied van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad?

Hierop aansluitend mag er zonder schroom worden gesteld dat er in Brussel veel te veel instellingen zijn met bevoegdheid voor het grondgebied van de 19 gemeenten van het Brusselse Gewest, te weten het Gewest, de agglomeratie, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en tenslotte het college van negen leden dat de rechtsprekende bevoegdheid van de bestendige deputatie van de provincie Brabant zal overnemen. Deze inflatie aan structuren zal het beleid geenszins dichter tot de burger brengen.

Dit wetsvoorstel is een gemiste kans tegen de achtergrond van de malaise waarin onze democratische instellingen verkeren en van het ongenoegen van de burgers tegenover overheid en politici. Dit heb ik aangetoond aan de hand van de situatie in Brussel. Zonder programma, zonder visie hebben de meerderheidspartijen het akkoord ineengeknutseld. Dagelijks worden er nog nieuwe compromissen aan toegevoegd om stemmen van elk van de partijen te kopen. Zo verleent de VU haar volle steun om een zetel in West-Vlaanderen te redden, terwijl de groenen hun bewierookte milieutaks konden laten slikken, met of zonder zure oprispingen van de meerderheidspartijen. Dit alles is gevaarlijk omdat hierdoor de indruk wordt gewekt dat de overheid, die met gezag in de samenleving moet kunnen optreden, de resultante is van de partijpolitieke manoeuvres. Dit is één van de dieperliggende factoren die de kloof tussen de burger en de overheid pijnlijk blootstelt.

Bij de bespreking van de artikelen zal ik verder ingaan op een aantal aspecten die ik hier naar voren heb gebracht.

Ik hoop dat de zeven partijen die dit akkoord hebben getekend en die tijdens de bespreking allesbehalve vatbaar waren voor dergelijke amendementen, nu beseffen dat hun zogenaamd eindproduct verre van af is en nog talrijke leemten vertoont die zullen maken dat de burger het slachtoffer zal zijn van het nieuwe institutionele kluwen. Na maanden zogenaamd studiewerk hadden wij veel beter verwacht. *(Applaus.)*

De Voorzitter. — Wij zetten deze bespreking voort vanmiddag om 14 uur.

Nous poursuivons cette discussion cet après-midi à 14 heures.

De vergadering is gesloten.

La séance est levée.

(De vergadering wordt gesloten om 12 h 20 m.)

(La séance est levée à 12 h 20 m.)