

**SENAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 1981-1982**


---



---

31 MARS 1982

---

**Proposition de loi portant création d'une Commission de consultation de la population sur la révision éventuelle des structures de l'Etat**

 (Déposée par MM. Lahaye, Vandenhaute et consorts)
 

---

**DEVELOPPEMENTS**


---

Cette proposition déposée le 28 novembre 1979 n'eut pas l'honneur d'être examinée en commission depuis.

La réforme de l'Etat est depuis des années sur le métier, mais elle est toujours inachevée malgré la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Lors de la révision de la Constitution de 1970, deux concepts nouveaux ont été introduits dans les structures de l'Etat : l'autonomie culturelle — consacrée par le nouvel article 59bis — et les trois régions, inscrites dans l'article 107quater, non moins largement connu et commenté.

Si l'autonomie culturelle n'a pas soulevé de véritables problèmes, les lois d'exécution étant facilement adoptées, il n'en fut pas de même pour la division du pays en trois régions. Dès 1970, lors des discussions nourries au Parlement sur la révision de la Constitution, il apparut d'ailleurs rapidement qu'il s'agissait d'une matière délicate. C'est ainsi que le nouveau texte de la Constitution mentionne tout simplement : « La Belgique compte trois régions : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise. »

Le nouveau texte de la Constitution ne fait toutefois aucune mention des limites des régions; il ne fut pas possible, en effet, de réunir une majorité suffisante pour fixer comme limites de la région bruxelloise les 19 communes de l'agglomération actuelle.

**BELGISCHE SENAAAT**


---

**ZITTING 1981-1982**


---



---

31 MAART 1982

---

**Voorstel van wet tot oprichting van een Commissie voor raadpleging van de bevolking over de eventuele wijziging van de Staatsstructuren**

 (Ingediend door de heren Lahaye, Vandenhaute c.s.)
 

---

**TOELICHTING**


---

Dit voorstel, dat op 28 november 1979 werd ingediend, is nog niet in commissie behandeld.

Reeds jaren wordt gedokterd aan een Staatshervorming die maar niet voltooid geraakt ondanks de bijzondere wet inzake de institutionele hervormingen van 8 augustus 1980.

Door de Grondwetsherziening van 1970 werden twee nieuwe begrippen in ons Staatsbestel ingevoerd, namelijk de culturele autonomie, bezegeld met het nieuwe artikel 59bis, en de drie gewesten, het nieuwe en niet minder bekende en besproken artikel 107quater.

Heeft de culturele autonomie geen werkelijke problemen opgeworpen en werden de uitvoeringswetten vlot aanvaard, dan was dit zeker niet het geval met de opsplitsing van het land in drie gewesten. De Grondwetgever van 1970 onderzocht trouwens reeds dat men hier te doen had met een delicate materie, die bij de bespreking door het Parlement aanleiding gaf tot stevige debatten. Zo werd alleen in de tekst van de Grondwet aangegeven : « België omvat drie gewesten : het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brussels gewest. »

Van de grenzen van die gewesten is evenwel geen sprake in de gewijzigde Grondwet, dit vooral omdat men geen voldoende meerderheid vond om zich achter de begrenzing van het Brussels gewest tot de 19 gemeenten van de huidige agglomeratie te scharen.

En raison de ce manque de clarté, la mise sur pied des organes régionaux prévus par l'article 107<sup>quater</sup> a connu un important retard.

La seule tentative dans cette direction fut la loi du 1<sup>er</sup> août 1974 (loi Vandekerckhove-Perin), qui organisa une régionalisation provisoire et des conseils régionaux tout aussi provisoires, d'ailleurs supprimés depuis lors.

Les accords Egmont-Stuyvenberg représentaient un nouvel essai pour régler définitivement la régionalisation et la « communautarisation » du pays. Il échoua pourtant lorsque les textes déjà soumis au Parlement (Doc. Chambre n° 461, session de 1977-1978) furent jugés inconstitutionnels par le Conseil d'Etat et que le Premier Ministre de l'époque refusa d'être complice de grossières entorses à la Charte fondamentale de la Belgique.

Le Gouvernement de 1979 a fait une nouvelle tentative pour sortir de l'impasse et mettre en application l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution. Les nouveaux textes ont fait l'objet, une fois de plus, de critiques de la part du Conseil d'Etat, quoique le Gouvernement se soit efforcé de répondre aux objections formulées par cette juridiction.

Le Parlement a certes voté, à la majorité requise par la Constitution, la loi spéciale du 8 août 1980, qui a modifié fondamentalement les structures de l'Etat, mais la solution adoptée se caractérise par une forme fort hybride, par sa complexité et son manque de transparence. Si, en effet, le Conseil flamand est à la fois compétent pour les matières personnalisables et culturelles ainsi que pour les matières régionales, par contre, pour ce qui concerne la population francophone, les mêmes compétences sont réparties entre le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon.

La réforme de l'Etat demeure inachevée, l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution prévoyant la création de la région wallonne et de la région flamande, mais aussi de la région bruxelloise. Or, la réforme de l'Etat adoptée en 1980 ne fait nulle mention de cette dernière. Pour Bruxelles, en effet, c'est le Gouvernement national qui reste compétent.

Le point 3 du Chapitre V de l'Accord de Gouvernement du 16 décembre 1981 est d'ailleurs consacré à l'« Achèvement de la réforme des institutions » et, en son n° 2, il évoque spécifiquement la « problématique bruxelloise ».

Entre-temps il est apparu que la loi spéciale du 8 août 1980 a déjà soulevé un très grand nombre de problèmes de répartition des compétences entre les membres du Gouvernement national et ceux des Exécutifs communautaires et régionaux, mais aussi entre les Exécutifs wallon et flamand. Le Gouvernement national n'est pas parvenu à résoudre ces conflits de compétence. Nous craignons même qu'à l'avenir ceux-ci ne s'exacerbent au point d'entraver le fonctionnement tant des Exécutifs régionaux et communautaires que celui du Gouvernement national.

Mais il y a plus encore. On aurait pu croire que la création d'institutions régionales signifierait la fin du rôle des provinces. Or, on s'aperçoit qu'il n'en est rien et que, par une

Deze onduidelijkheid heeft tot gevolg gehad dat de gewestelijke organen waarin artikel 107<sup>quater</sup> voorziet, met zeer veel vertraging zijn ingesteld.

Er was enkel een poging om in die richting te gaan door de wet van 1 augustus 1974 (wet Vandekerckhove-Perin), die een voorlopige gewestvorming organiseerde, met voorlopige gewestraden, die evenwel werden opgeheven.

Door het Egmontpact en de Stuyvenbergovereenkomst werd een ruime poging ondernomen om de gewestvorming en de communautarisering van het land definitief te regelen. Het verliep echter anders omdat de teksten (Kamerdocument nr. 461 — zitting 1977-1978) strijdig werden bevonden met de Grondwet en de toenmalige Eerste Minister niet medepligtig wilde zijn aan grove schendingen van het Basishandvest van de Belgische Staat.

De regering van 1979 heeft een nieuwe poging ondernomen om de impasse te doorbreken en tot de uitvoering te komen van artikel 107<sup>quater</sup>. Kritiek van de Raad van State op de nieuwe teksten is niet uitgebleven, hoewel de Regering poogde aan de bezwaren van die rechtsinstantie tegemoet te komen.

Het Parlement heeft weliswaar met een grondwettelijke meerderheid de bijzondere wet van 8 augustus 1980 goedgekeurd, die de Staatsstructuren van ons land grondig heeft gewijzigd, doch de gekozen oplossing onderscheidt zich door een zeer hybride vorm, haar complexiteit en haar ondoorzichtigheid. Inderdaad, eensdeels is de Vlaamse Raad bevoegd voor de persoonsgebonden en culturele materies, alsmede de gewestelijke materies, maar anderdeels zijn deze bevoegdheden in het Waalse landsgedeelte opgesplitst tussen de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad.

De Staatshervorming blijft onvoltooid, aangezien artikel 107<sup>quater</sup> van de Grondwet, na het Vlaams en het Waals gewest, ook nog het Brussels gewest voorziet. Van dit laatste valt geen spoor te bekennen in de sedert 1980 doorgevoerde Staatshervorming. Voor Brussel blijft inderdaad de nationale Regering bevoegd.

Het regeerakkoord van 16 december 1981 maakt trouwens in Hoofdstuk V, 3, gewag van « De voltooiing van de hervorming van de instellingen » en punt 3.2 verwijst specifiek naar de « Brusselse problematiek ».

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt inmiddels reeds zeer vele problemen te doen rijzen inzake bevoegdheidsverdeling tussen de leden van de Nationale Regering en de leden van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven, maar ook tussen de Waalse en Vlaamse Executieven. De Nationale Regering is er niet in geslaagd de tegenstellingen te doen verdwijnen. Wij vrezen zelfs dat deze tegenstellingen nog scherpere vormen zullen aannemen en de werking zowel van de nationale als van de gewest- en gemeenschapsexecutieven zullen belemmeren.

Doch er is meer. Het zag ernaar uit dat door de oprichting van gewestelijke instellingen, de rol van de provincies zou uitgespeeld zijn. Thans blijkt dat dit geenszins het geval

décision récente, le Gouvernement leur permet de continuer à lever des impôts. L'impression prévaut de plus en plus, y compris au plus haut niveau et chez ceux-là mêmes qui ont été les initiateurs de cette réforme de l'Etat, que nous risquons de perdre le contrôle de la situation. Peut-être devrions-nous également rappeler ici les avertissements sérieux du Chef de l'Etat, avertissements dont certains hommes politiques ne font aucun cas. Ils se désintéressent manifestement des conséquences qu'une réforme boiteuse et incohérente de l'Etat pourrait avoir pour l'avenir du pays.

Qui plus est, cette réforme, qui voulait rapprocher l'administration du citoyen, s'avère aujourd'hui avoir l'effet contraire.

La plus grande confusion règne parmi les citoyens. On ne sait plus à quelle autorité s'adresser. La loi du 8 août 1980 a instauré un découpage des compétences tel que le simple citoyen n'est plus en mesure de déterminer à qui il doit s'adresser pour défendre ses intérêts et préserver ses droits. La loi du 8 août 1980 a engendré une dangereuse insécurité juridique et pareille évolution risque d'ébranler la confiance des citoyens dans l'administration, en même temps d'ailleurs que dans les hommes politiques responsables d'un tel chaos.

En réalité, on peut dire que cette réforme de l'Etat s'est faite contre la volonté des citoyens de ce pays. Elle fut l'œuvre d'un nombre limité de personnes, dont il est difficile de prétendre qu'elles représentent l'ensemble de la population.

A cet égard, nous ne saurions manquer de faire état d'un sondage d'opinion réalisé par un établissement universitaire et dont il ressort que plus de 70 p.c. des personnes interrogées ne souhaitent pas voir modifier la situation existante. Et ce pourcentage est à peu près identique dans les trois « régions ».

\*\*

On serait, en fait, tenté de se demander si l'ensemble du projet de modernisation de nos institutions et d'adaptation des structures de l'Etat aux nouveaux rapports nés de la prise de conscience non de contradictions fondamentales, mais de l'existence de deux communautés culturelles et de la nécessité de redéfinir les relations entre celles-ci, si ce projet n'a pas été mal entrepris dès le début.

On ne peut se défaire de l'impression qu'une erreur d'appréciation a été commise en confiant à un groupe limité de personnes une mission nécessitant énormément de perspicacité et d'efforts. Avant de suggérer de nouvelles solutions, il était indispensable d'en étudier à fond les nombreuses implications. Or, cela n'a certainement pas été le cas.

is en de Regering heeft aan de provincies ingevolge een recente beslissing de mogelijkheid geboden om verder belastingen te heffen. Er is een groeiend besef, ook op het hoogste niveau en bij degenen die aanvankelijk deze Staatshervorming hebben geponneerd, dat de zaken uit de hand dreigen te lopen. Misschien zou men hier ook moeten herinneren aan de ernstige waarschuwingen van het Staatshoofd, waarschuwingen die een aantal politieke figuren volledig in de wind slaan. Zij bekommeren zich blijkbaar geenszins om de mogelijke gevolgen voor de toekomst van het land van een gebrekkige en onsamenhangende Staatshervorming.

Die hervorming die bedoeld was om de administratie dichter bij de burger te brengen, blijkt thans het tegendeel te doen.

Er heerst bij de burgers de meest volslagen verwarring. Men weet niet meer tot welke instantie zich te wenden. De wet van 8 augustus 1980 heeft een zodanige opsplitsing van de bevoegdheden teweeggebracht dat het voor de gewone burger niet meer mogelijk is te weten tot wie hij zich moet wenden voor de verdediging van zijn belangen, voor de vrijwaring van zijn rechten. Er is, door de wet van 8 augustus 1980 een gevaarlijke rechtsonzekerheid ontstaan, en deze evolutie is van aard om het vertrouwen van de burgers in de administratie diep te schokken, doch tevens het vertrouwen in de politici die voor een dergelijke warboel hebben gezorgd.

In feite kan men zeggen dat deze Staatshervorming werd doorgevoerd tegen de wil in van de burgers van dit land. Zij is het werk geweest van een zeer beperkte groep van personen, van wie men nauwelijks kan beweren dat zij representatief waren voor de ganse bevolking.

En in dit verband zouden wij zeker willen verwijzen naar een opinie-onderzoek dat door een universitaire instelling werd doorgevoerd en waaruit blijkt dat meer van 70 pct. van de ondervraagden geen wijziging wensten van het bestaande. Dit percentage ligt ongeveer even hoog in de drie « gewesten ».

\*\*

In feite kan men zich afvragen of de hele opzet van de modernisering van onze instellingen, van het aanpassen van het staatsbestel aan nieuwe verhoudingen die in ons land zijn ontstaan door de bewustwording niet van fundamentele tegenstellingen doch van het bestaan van twee cultuurgemeenschappen en van de noodzaak die verhoudingen tussen de twee gemeenschappen opnieuw te bepalen, of deze opzet niet van begin af verkeerd werd aangepakt.

Men kan zich niet ontdoen van de indruk dat men er verkeerd aan gedaan heeft slechts een beperkte groep van personen te belasten met een taak die enorm veel inzicht en inzet vergde. Vooraleer oplossingen te suggereren, was het ook noodzakelijk de vele implicaties ervan grondig te bestuderen. Men kan zeker niet beweren dat dit het geval is geweest.

Il suffit de rappeler combien de groupes de travail ont discuté depuis des années le problème des relations communautaires :

— Le groupe de travail politique, créé par le gouvernement en 1962 et comprenant des ministres et des parlementaires des deux partis de la majorité; au total 17 membres. Ce groupe de travail rejeta la structure fédérale qui, estimait-il, entraînerait la dislocation du pays. Déjà à l'époque, on se rendit compte que Bruxelles constituait la pierre d'achoppement;

— En septembre 1969, un nouveau groupe de travail pour la révision de la Constitution fut mis en place, composé exclusivement de députés et de sénateurs (à l'exception de l'ancien Premier Ministre Jean Duvieusart, ne siégeant plus au Parlement) et appelé le « Groupe des 28 », relayé à son tour par le « Groupe des 24 », qui se pencha spécialement sur le problème bruxellois;

— Le conclave de Steenokkerzeel du 19 avril 1974, au cours duquel un certain nombre de dirigeants de partis tentèrent en vain de trouver une solution aux problèmes communautaires;

— Sous le Gouvernement Tindemans, une commission parlementaire mixte fut invitée à chercher à son tour une solution aux mêmes problèmes, mais son activité fut bientôt interrompue par la dissolution du Parlement;

— Le Pacte d'Egmont, suivi des accords du Stuyvenberg, ne fut non plus le fruit que d'une négociation restreinte des présidents des six partis de la coalition. L'accord gouvernemental du 1<sup>er</sup> avril 1979 sur la réforme de l'Etat a d'ailleurs été réalisé de la même façon.

\*\*

Toutes ces initiatives n'ont finalement donné que peu ou pas de résultats. Même si l'accord de Gouvernement de 1979 a connu un meilleur sort que les accords Egmont-Stuyvenberg, son succès n'est nullement assuré, et ce toujours pour la même raison : les conséquences des changements qui seront introduits dans les structures de l'Etat sont et restent la grande inconnue. Le législateur a apparemment perdu totalement de vue les aspects pratiques de cette réforme. Il ne s'est laissé guider que par des considérations théoriques, ignorant les menaces de dislocation des structures de l'Etat, qui sont réelles.

Qui pis est, alors qu'il était question, au début, d'examiner comment une meilleure harmonisation des relations entre les communautés pourrait être réalisée, le mot « séparatisme » apparaît maintenant de plus en plus souvent.

On peut en déduire qu'une évolution s'est produite, qui soulève des doutes sérieux quant à l'esprit qui, ces dernières années, a animé les participants à ces différents groupes de travail. L'un des principaux objectifs de la réforme de l'Etat était « d'assurer l'existence pacifique et harmonieuse des habitants au nord et au sud de la frontière linguistique » (1).

(1) Voir *La réforme de l'Etat en Belgique*, par R. Senelle, professeur à l'Université de Gand, page 6.

Het volstaat daarvoor slechts te herinneren aan de werkgroepen die in de loop der jaren op het gebied van de gemeenschapsbetrekkingen actief waren :

— De politieke werkgroep door de Regering in april 1962 ingesteld en bestaande uit ministers en parlementsleden van de twee meerderheidspartijen, samen 17 leden. Deze werkgroep verwierp een federale structuur omdat die tot ontwrichting van het land zou leiden. Er werd op gewezen dat Brussel een probleem zou zijn;

— In september 1969 werd een nieuwe grondwettelijke werkgroep ingesteld, die uitsluitend bestond uit volksvertegenwoordigers en senatoren (behalve oud-Eerste Minister Jean Duvieusart, die geen parlements lid meer was) de zogenaamde « Groep der 28 », waaruit dan de « Groep der 24 » ontsproot, die zich over het Brusselse probleem boog;

— Het conclaaf van Steenokkerzeel van 19 april 1974, waar een aantal leidende partijverantwoordelijken vergeefs poogden een oplossing uit te dokteren;

— Onder de Regering-Tindemans werd een gemengde parlementaire commissie ingesteld, die evenwel slechts een beperkt aantal vergaderingen hield wegens de ontbinding van het Parlement;

— Het Egmontpact, gevolgd door de Stuyvenbergakkoorden, was ook slechts de vrucht van een zeer beperkt overleg tussen de partijvoorzitters van zes partijen. Hetzelfde kan trouwens worden gezegd van het regeerakkoord van 1 april 1979 over de hervorming van de Staat.

\*\*

Al deze initiatieven hebben uiteindelijk zeer weinig, om niet te zeggen een karig resultaat opgeleverd. Zelfs al heeft het regeerakkoord van 1979 meer vruchten afgeworpen dan de Egmont-Stuyvenbergakkoorden, dan nog is het succes ervan niet verzekerd en dit steeds om dezelfde reden : de implicaties van de wijzigingen van ons staatsbeleid zijn en blijven een grote onbekende. De praktische aspecten van de staatshervorming zijn de wetgever blijkbaar volledig ontgaan. Hij heeft zich slechts laten leiden door theoretische bespiegelingen, doch hierdoor is een dreigend gevaar voor ontwrichting van de staatsstructuren niet denkbeeldig.

Veel erger is dat, terwijl er ooit sprake was van een harmonisering van de betrekkingen tussen de twee gemeenschappen, het woord « separatisme » thans meer en meer wordt gehoord.

Er is dus een evolutie geweest die ernstige twijfels doet rijzen over de geest die de deelnemers aan deze verschillende werkgroepen, vooral de jongste jaren, bezielde. Eén der voornaamste oogmerken van de Staatshervorming was het « vreedzaam en harmonisch naast elkaar bestaan van de bewoners ten noorden en ten zuiden van de taalgrens » (1).

(1) Zie *De Staatshervorming in België*, door Rob. Senelle, hoogleraar aan de RUG, bladzijde 6.

Certains groupes ont mis tout en œuvre pour troubler le plus possible ces rapports.

Si les premiers négociateurs étaient réellement animés d'une ferme volonté d'améliorer les relations entre les communautés, des doutes sérieux planent sur l'attitude de ceux qui, ces dernières années, ont fait partie du Gouvernement. Certains partis entendent, en effet, raffermir et renforcer leur pouvoir politique dans leur « région » en excitant les passions et les tensions communautaires.

La réforme de l'Etat a d'ores et déjà une conséquence peu appréciée par les citoyens, à savoir l'énorme complexité d'une administration de l'Etat, des régions et des communautés, qui est impénétrable et entraîne inévitablement l'insécurité des garanties légales, des abus, la corruption et une atteinte aux libertés constitutionnelles.

\*\*

Cette opération fondamentale est réalisée sans qu'on ne se soit jamais donné la peine de consulter le principal intéressé, c'est-à-dire l'opinion publique, les citoyens de notre pays.

On ne peut dire que cette opinion publique a eu l'occasion de s'exprimer malgré les nombreuses élections qui lui ont été imposées. Jamais il ne lui a été demandé de se prononcer pour ou contre le fédéralisme, pour ou contre la division du pays en trois régions ou davantage.

D'autres thèmes ont dominé les élections. Tel était certainement le cas en 1977, et plus encore en 1978 et en novembre 1981. La réforme de l'Etat a été essentiellement l'œuvre d'un petit groupe d'hommes politiques, même si plusieurs congrès de partis se sont prononcés à leur tour. Rares étaient les participants à ces congrès qui avaient compris la véritable signification des accords conclus entre les partis de la coalition, et en particulier des aspects relatifs à la réforme des structures de l'Etat.

Les manipulations de nos institutions traditionnelles et la complexité des problèmes créés par les responsables politiques, ont provoqué ce que l'on a coutume d'appeler un « divorce » entre l'opinion publique — qui ne comprend plus rien — et ses représentants politiques — qui n'ont aucune emprise sur les événements et leurs conséquences.

Face à un Parlement laissé continuellement dans l'ignorance ou, bien pis encore, pour ainsi dire obligé d'avaliser des réformes contraires à la Constitution (comme il ressort de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles; Doc. Chambre n° 461 — session de 1977-1978), la population s'est détournée de ses représentants élus. Instinctivement, les électeurs se tournent vers des hommes qui exigent le respect de la Constitution, qui estiment qu'il est dangereux de négliger un document que l'opinion publique considère à juste titre comme important et essentiel.

Bepaalde groepen hebben er alles op gezet om die betrekkingen zoveel mogelijk te vertroebelen.

Het ligt in ieder geval voor de hand dat zo de eerste onderhandelaars werkelijk bezielde waren met de vaste wil om die betrekkingen te verbeteren, men zich terecht kan afvragen of dit nog wel het geval was met degenen die de laatste jaren bij het regeringsoverleg waren betrokken. Sommige partijen hebben het erop aangelegd hun politieke macht in hun « gewest » te bestendigen en te verstevigen via het aanwakkeren van de hartstochten en de communautaire spanningen.

De staats hervorming heeft nu reeds gevolgen die weinig gesmaakt worden door de burgers, namelijk de enorme complexiteit van een ondoorzichtige staats-, gewest- of gemeenschapsadministratie, hetgeen onvermijdelijk leidt tot rechtsonzekerheid, misbruiken, corruptie en het aantasten van de door de Grondwet erkende vrijheden.

\*\*

Een zo fundamentele ingreep wordt doorgevoerd, zonder dat men zich ooit de moeite heeft getroost de voornaamste betrokkenen, namelijk de openbare opinie, dus de bevolking, te raadplegen.

Het kan zeker niet gezegd worden dat die openbare opinie de kans had zich uit te spreken, ofschoon zij herhaaldelijk naar de stembus werd geroepen. Er is haar nooit gevraagd een uitspraak te doen voor of tegen het federalisme, voor of tegen het opsplitsen van het land in drie of meer gewesten.

Bij de verkiezingen ging het om een andere inzet, zeker in 1977 en nog meer in december 1978 en november 1981. De Staatshervorming is dus hoofdzakelijk het werk geweest van een zeer beperkte kring, zelfs al hebben verschillende partijcongressen zich daarover uitgesproken. Zeer weinig deelnemers aan die congressen hebben de ware betekenis van de regeerakkoorden, vooral dan de aspecten i.v.m. de Staatshervorming, begrepen.

Het geknoei met onze traditionele instellingen, de complexiteit der door de politieke verantwoordelijken gecreëerde problemen, hebben teweeggebracht wat men bestempeld heeft als een « echtscheiding » tussen de openbare opinie — die niets meer begrijpt — en haar politieke vertegenwoordigers — die geen greep hebben op de gebeurtenissen en de ontwikkelingen.

Omdat het Parlement voortdurend in de onwetendheid werd gelaten of, wat veel erger is, als het ware verplicht werd hervormingen te aanvaarden die zelfs in strijd waren met de Grondwet (zoals bleek uit het advies van de Raad van State i.v.m. het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen — Kamer, nr. 461 — 1977-1978), heeft de bevolking zich afgekeerd van haar verkozen vertegenwoordigers. Instinctmatig schenkt de bevolking haar vertrouwen aan mensen die zich uitspreken voor eerbiediging van de Grondwet, die menen dat rekening moet worden gehouden met een document dat de openbare opinie terecht als belangrijk en essentieel beschouwt.

Le rétablissement de la confiance de l'opinion publique dans le Parlement doit avoir la priorité sur toutes les autres considérations. Ainsi la voie pourra être ouverte à une réforme de l'Etat exempte de toute arrière-pensée politique.

Les accords Egmont-Stuyvenberg n'ont jamais suscité de grands remous au sein de l'opinion. Seuls divers groupes de pression, ne représentant généralement qu'eux-mêmes, ont estimé nécessaire de faire connaître leur point de vue, mais l'opinion publique a fait preuve d'indifférence. Peut-être ne réalisait-elle pas que les modifications proposées par les accords entraîneraient de profonds changements dans nos habitudes, nos coutumes. Qui pis est, tout comme ces accords, la réforme de l'Etat risque d'anéantir complètement ce qui a été mis en place en Belgique au cours des 150 années d'existence de la Belgique. Qu'il s'agisse là d'un objectif pour certains, ne signifie pas pour autant que l'ensemble de la population soit disposée à accepter cette éventualité.

C'est à juste titre que le Centre d'études des réformes politiques souligne dans une note du 8 octobre 1979 :

« Les Belges ont vécu ensemble sous l'égide des institutions qu'ils se sont librement données. Des liens économiques, sociaux, familiaux et moraux se sont ancrés dans nos mœurs. Des luttes communes dans divers domaines ont rassemblé des hommes du Sud et du Nord, de l'Est et de l'Ouest. En voulant modifier nos institutions, c'est dans la chair vive que l'on coupe. Il ne faut pas avoir le fétichisme du passé, mais non plus sacrifier à une idéologie qui demeure creuse lorsqu'elle nie allègrement ce qui existe.

Le drame actuel, c'est que les divers projets qui ont été échaufaudés — nés dans un climat de méfiance réciproque — en voulant exprimer trop de choses, aboutissent à créer un appareil politiquement lourd qui, loin de résoudre nos différends, les institutionnalise. »

Les responsables politiques de l'époque n'auraient pas dû ignorer l'avertissement lancé par des hommes d'Etat mûris par une longue expérience. A moins qu'ils n'aient agi sciemment jusqu'à présent pour rendre le pays ingouvernable, afin de pouvoir mieux imposer leur volonté à l'ensemble de la population.

A ce jour, ils ont réussi à aliéner celle-ci de ses représentants élus démocratiques. Une telle situation est particulièrement grave, car la confiance, une fois perdue, ne se retrouve que très difficilement.

Le Gouvernement est aujourd'hui disposé à prêter son concours aux travaux d'une commission parlementaire mixte afin de dégager une solution pour Bruxelles. Toutefois, cette commission parlementaire devrait aussi pouvoir réexaminer la réforme de l'Etat de 1980, en raison surtout des nombreuses imperfections, voire des dangers qu'elle comporte pour l'existence du pays.

Comme il est évident que la réforme de l'Etat n'a pas tenu compte des sentiments profonds de la majorité de la

Het herstel van het vertrouwen van de openbare opinie in het Parlement moet prioriteit krijgen op alle andere overwegingen. Het kan ook meteen de weg openen naar een Staatshervorming die steunt op overwegingen waar geen politieke berekeningen achter schuilen.

Zeer veel beroering hebben de Egmont-Stuyvenbergakkoorden in de openbare opinie nooit verwekt. Enkel allerlei pressiegroepen, die meestal alleen zichzelf vertegenwoordigen, hebben het nodig geacht hun standpunt bekend te maken, maar de bevolking zelf is vrij onverschillig gebleven. Wellicht beseft zij niet welke ingrijpende wijzigingen deze akkoorden in onze leefgewoonten zouden veroorzaken. Erger zelfs, deze akkoorden en ook de Staatshervorming zouden alles wat gedurende 150 jaar werd opgebouwd binnen de grenzen van België, volledig ten gronde kunnen richten. Dat dit voor sommigen een na te streven doel is en blijft, betekent nog niet dat de gehele bevolking ermee instemt.

Terecht schrijft het Studiecentrum voor Politieke Hervormingen in een nota van 8 oktober 1979 :

« Onder de hoede van de instellingen die zij vrij kozen hebben de Belgen samengeleefd. Economische, sociale, familiale en morele bindingen hebben zich in onze leefgewoonten vastgeankerd. In verschillende domeinen werd een strijd gevoerd die telkens mensen van Zuid en Noord, van Oost en West samenbracht. Door onze instellingen te willen wijzigen snijdt men in eigen vlees. Men moet zich niet vastklampen aan het verleden maar het ook niet opofferen aan een holle ideologie die willens nillens wat bestaat negeert.

Het huidige drama is dat de verschillende voorstellen die werden op stapel gezet in een klimaat van wederzijds wantrouwen, onze meningsverschillen niet hebben opgelost, maar wel geïnstitutionaliseerd. Door te veel te willen regelen heeft men een log politiek apparaat geschapen. »

De toenmalige politieke verantwoordelijken hadden zeker deze waarschuwing van door ervaring gerijpte Staatslieden niet in de wind mogen slaan. Of moet men ervan uitgaan dat zij tot nog toe doelbewust gehandeld hebben en het erop aangelegd hebben om het land onbestuurbaar te maken ten einde aldus beter hun wil aan de hele bevolking te kunnen opdringen ?

Tot hertoe zijn zij erin geslaagd de bevolking te vervreemden van haar democratisch verkozenen. Een dergelijke toestand is bijzonder bedenkelijk. Als het vertrouwen eenmaal verspeeld is, wordt het erg lastig om het terug te winnen.

De Regering wil thans haar medewerking verlenen aan een gemengde parlementaire commissie om inzake Brussel een oplossing uit te werken. Doch die parlementaire commissie zou ook de Staatshervorming van 1980 opnieuw ter tafel moeten leggen en dit vooral wegens de vele onvolkomenheden, de gevaren zelf voor het bestaan van het land die zij bevat.

Aangezien de Staatshervorming blijkbaar geen rekening heeft gehouden met de diepere gevoelens van de grote meer-

population, mais uniquement des vues de quelques groupes fort bruyants, il importe que le Parlement veille au respect des règles démocratiques.

Comme, par ailleurs, il est de plus en plus question de « participation », de « démocratie directe », il serait inconcevable que dans une matière aussi importante que la réforme de l'Etat, l'opinion publique soit traitée d'une façon cavalière.

\*\*

Nous estimons qu'une modification des structures de l'Etat ne peut être efficace que si elle repose sur un consensus suffisamment large de l'opinion publique, qui doit avoir la possibilité de s'exprimer. Nous ne croyons pas que cette même opinion publique est favorable à l'instauration d'un appareil administratif impénétrable, à une administration pesante et toute-puissante, à une intervention sans cesse accrue des pouvoirs publics dans tous les domaines, ni à toute une série de dispositions prévues par l'accord gouvernemental du 1<sup>er</sup> avril 1979.

Comment faudrait-il alors procéder ? Comment organiser une telle participation ?

Questions auxquelles nous voulons fournir une réponse.

D'autres pays que la Belgique ont, ces dernières années, été confrontés au problème de la coexistence de plusieurs communautés. Nous voudrions plus particulièrement faire référence au Canada, un pays très étendu et doté d'un système fédéral, pays où coexistent deux communautés linguistiques et où, ces dernières années, se sont manifestées de fortes tensions.

Sans aucun doute, les problèmes y sont plus complexes que chez nous, surtout en raison de l'étendue du pays. Pourtant, un groupe de travail y a réussi la gageure de rédiger, après une enquête de dix-huit mois, un document qui, non seulement explique clairement les problèmes, mais également suggère un certain nombre de recommandations pour améliorer la collaboration entre les différentes parties. Le but principal était de préserver l'unité du pays.

Dans le rapport de la « Commission pour l'unité canadienne », publié sous le titre « Se retrouver », les divergences sont exposées franchement. Cette analyse pénétrante de l'ensemble de la société canadienne traite aussi de la séparation des pouvoirs entre le Gouvernement central et les gouvernements provinciaux.

Il n'entre nullement dans nos intentions de discuter à fond ce document. En fait, ce qui importe davantage est l'idée, la façon de procéder pour examiner les problèmes et pour arriver à des conclusions.

Cette mission importante avait été confiée à un groupe de travail restreint composé d'hommes et de femmes, huit au total, qui se sont informés auprès de Canadiens moyens dans toutes les régions du pays. En fait, cette « Commission pour l'unité canadienne » a pris le pouls de l'opinion publique pour se faire une idée de l'état d'esprit, des souhaits,

derheid van de bevolking maar alleen met opvattingen van een aantal luidruchtige groepjes, moet het Parlement de eerbiediging van de democratie waarborgen.

Terwijl hoe langer hoe meer aangedrongen wordt op « inspraak », op « direkte democratie », zou het ongehoord zijn dat in een zo belangrijke aangelegenheid als de staats-hervorming de openbare opinie als onmondig wordt beschouwd.

\*\*

Wij nemen dat een wijziging van de staatsstructuren enkel doeltreffend is als zij stoelt op een vrij grote consensus van de openbare opinie, die de mogelijkheid moet krijgen zich uit te spreken. We geloven inderdaad niet dat die openbare opinie te vinden is voor een ondoorzichtig bestuursapparaat, voor een logge en almachtige administratie, voor een toene-mende overheidsinmenging op alle vlakken, of voor een hele reeks in het regeerakkoord van 1 april 1979 voorziene bepalingen.

Hoe moet het allemaal in zijn werk gaan ? Hoe kan die inspraak worden geregeld ?

Vragen die wij ook willen beantwoorden.

Andere landen zijn de jongste jaren geconfronteerd met het probleem van het verder samenleven van verschillende gemeenschappen. Meer bepaald willen wij verwijzen naar het voorbeeld van Canada, een uitgestrekt land met een federaal stelsel, met twee taalgemeenschappen, maar ook met grote spanningen.

Ongetwijfeld zijn de problemen, juist wegens de uitgestrektheid van Canada, veel ingewikkelder dan bij ons. Toch is het een werkgroep gelukt na anderhalf jaar een document te produceren dat niet alleen een klaar inzicht geeft in de vraagstukken, doch ook een aantal aanbevelingen bevat om de samenwerking tussen de verschillende delen te verbeteren. Hoofddoel was het vrijwaren van 's lands eenheid.

In het verslag van de « Task Force on Canadian Unity » getiteld « A future together » (Een gemeenschappelijke toekomst) worden vrijmoedig de tegenstellingen besproken. Het is een doordringende analyse van de ganse Canadese maatschappij, waarbij ook de verdeling van de macht tussen de centrale regeringen en de provinciale regeringen behandeld wordt.

Het is er ons niet om te doen hier dit document grondig te bespreken. Belangrijker lijkt ons de opzet, de manier waarop men is te werk gegaan om er de problemen door te lichten en uiteindelijk tot conclusies te komen.

Deze belangrijke opdracht werd toevertrouwd aan een beperkte werkgroep van acht personen, mannen en vrouwen, die zich hebben laten voorlichten door doorsnee Canadezen uit het gehele land. In feite is de werkgroep de pols-slag gaan nemen van de openbare opinie om zich een idee te vormen van de stemming, van de verlangens, van de

des critiques et des idées d'une nation de plus de 20 millions d'habitants éparpillés sur un territoire ayant plus de 325 fois la superficie de la Belgique.

\*  
\*\*

Il nous semble qu'en Belgique aussi, il serait de la plus grande importance de connaître les préoccupations profondes et réelles de la population. L'exemple canadien devrait en tout cas nous fournir des indications précieuses à ce sujet.

Il suffirait de recréer la Commission instituée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966 portant création de la « Commission permanente pour l'amélioration des relations entre les communautés linguistiques belges ». Ce projet, initiative du Gouvernement Harmel-Spinoy, fut repris par le Gouvernement Vanden Boeynants-De Clercq et approuvé avec diligence par le Parlement. La commission était composée de 36 représentants des milieux politiques, universitaires, culturels, scientifiques, économiques et sociaux, nommés sur présentation des trois partis traditionnels. Un rapport final ne fut jamais publié en raison de la chute impromptue du Gouvernement. La commission avait pourtant fait œuvre fort utile, mais son travail ne reçut aucune publicité, chose que l'on regrettera éminemment, car de nombreuses erreurs ultérieures auraient sans doute pu être évitées !

Peut-être pourrait-on faire valoir qu'une telle commission est actuellement totalement superflue étant donné qu'un accord a été réalisé entre les partis sur les grandes lignes des structures nouvelles de l'Etat. Mais, malgré cet accord, la restructuration risque de tourner court. Il est de plus en plus question de « séparatisme ». Un autre argument qui pourrait être opposé à la création d'une nouvelle commission parlementaire est que celle-ci entraînerait un nouveau délai inutile. Pourtant, la réponse est simple : depuis 1962, c'est-à-dire depuis 20 ans, beaucoup de temps a été perdu.

La perte de temps permettrait de toute façon de se rendre compte, sereinement, de la situation à laquelle la réforme de l'Etat d'août 1980 a conduit le pays.

En outre, le Gouvernement aurait ainsi l'occasion de s'occuper pleinement des problèmes économiques et sociaux qui sont beaucoup plus graves, beaucoup plus inquiétants et beaucoup plus importants pour l'avenir des deux communautés !

La question pourrait être posée : pourquoi ne pas prévoir une consultation directe de la population ? Pourquoi ne pas organiser un référendum ?

En tout premier lieu, l'organisation d'un référendum nécessiterait une initiative législative préalable. Mais peut-on raisonnablement demander à la population si elle désire la division du pays en deux, trois ou plus de régions ? Certains groupes profiteraient de l'occasion pour attiser les passions, ce qui rendrait impossible de sonder les véritables sentiments

kritiek, van de opvattingen van een Natie van ruim 20 miljoen inwoners, verspreid over een grondgebied meer dan 325 maal de oppervlakte van België.

\*  
\*\*

Van het hoogste belang is, zo komt het ons voor, dat men zich ook in België rekenschap zou geven van de diepe en werkelijke bekommelingen van de bevolking. Het Canadese voorbeeld zou daarbij in elk geval een aantal wijzigingen kunnen verstrekken.

Men zou dit kunnen door opnieuw de Commissie in het leven te roepen, die werd ingesteld door de wet van 1 juli 1966, de « Vaste Commissie voor de verbetering van de betrekkingen tussen de Belgische taalgemeenschappen ». Hoewel een initiatief van de Regering Harmel-Spinoy, werd het ontwerp door de Regering Vanden Boeynants-De Clercq overgenomen en in de kortst mogelijke tijd door het Parlement gelooft. De Commissie bestond uit 36 vertegenwoordigers uit de politieke, universitaire, culturele, wetenschappelijke, economische en sociale kringen, benoemd op voordracht van de drie traditionele partijen. Een eindverslag heeft de Commissie nooit gepubliceerd wegens de voortijdige val van de Regering. Nochtans werd zeer nuttig werk geleverd, dat nooit aan de openbaarheid werd prijsgegeven, wat zeker ten eerste betreurd kan worden, want wellicht waren veel van de later begane vergissingen vermeden geworden !

Misschien zal worden aangevoerd dat een dergelijke commissie thans volledig overbodig is, dat over de grote lijnen van de staatsvorming een akkoord werd bereikt tussen de partijen. Ondanks dit akkoord blijft de herstructurering stokken. Er is meer en meer sprake van « separatisme ». Verder zal zeker het argument worden gehoord dat de instelling van een nieuwe parlementaire commissie nieuw en nutteloos uitstel betekent. Doch hier kan tegen worden ingebracht dat men sedert 1962 reeds 20 jaar heeft verloren.

Het tijdverlies zou zeker de mogelijkheid scheppen rustig een evaluatie te maken van de toestand waarin ons land is terechtgekomen ingevolge de Staatsvorming van augustus 1980.

Wat meer is, de Regering zou zich volop kunnen bezighouden met de economische en sociale vraagstukken die véél ernstiger, véél nijpender en voor de toekomst van de twee gemeenschappen véél belangrijker zijn !

De vraag zou wellicht gesteld kunnen worden : Waarom de bevolking niet rechtstreeks raadplegen ? Waarom geen referendum organiseren ?

In de eerste plaats zou dit een voorafgaand wetgevend initiatief vereisen. Doch heeft het zin de bevolking te vragen of zij het land opgedeeld wil zien in twee, drie of meer gewesten ? Wij moeten er rekening mee houden dat sommige groepen die gelegenheid te baat zullen nemen om de hartstochten op de spits te drijven, waardoor het onmogelijk



qui animent l'opinion publique. La population souhaite une administration efficace, et certes pas une administration qui l'écrase sous son poids, mais une administration au service du public. Le fait que cette administration fonctionnerait au sein d'un système fédéral, unitaire ou autre sera probablement jugé par l'opinion publique comme étant de moindre importance.

Notre but est donc très clair : nous estimons que la procédure suivie durant des années pour adapter les structures de l'Etat n'a fait qu'exciter davantage les tensions. Pour informer convenablement le Parlement, il est devenu indispensable de créer une commission composée d'un nombre limité de personnalités éminentes, qui auraient pour mission d'approfondir les problèmes et de faire un certain nombre de recommandations au Parlement. Cette mission ne pourrait prendre fin en cas de dissolution anticipée du Parlement, mais la durée de son mandat devrait toutefois être limitée.

Le rapport de cette commission — et éventuellement un rapport provisoire — devrait être communiqué au Parlement, de sorte que celui-ci puisse, en pleine connaissance de cause, se pencher sur les modifications, à apporter au non, aux institutions et aux structures du pays.

Le Roi nommerait les membres de la Commission et définirait sa mission.

\*  
\*\*

## PROPOSITION DE LOI

---

### ARTICLE 1<sup>er</sup>

Il est institué, pour une durée indéterminée, une Commission permanente chargée de l'organisation d'une enquête scientifique sur l'opinion de la population belge concernant la réforme des institutions.

### ART. 2

Cette Commission comprend douze membres, nommés par le Roi sur proposition des Chambres et choisis dans les milieux professionnels et scientifiques représentatifs.

La Commission compte autant de membres francophones que néerlandophones.

### ART. 3

La Commission a son siège au Palais de la Nation. Elle peut, lors de son enquête, organiser des audiences dans toute autre ville ou commune du pays.

lijk zou zijn de ware gevoelens van de openbare opinie te kennen. Wat de bevolking wenst is een efficiënte, niet loodzware administratie, die te haren dienste staat. Of dit in federaal, unitair of enig ander verband is, zal wellicht als weinig relevant worden beoordeeld door de openbare opinie.

Ons doel is dus zeer duidelijk : de sedert jaren gevolgde procedure om de staatsstructuren aan te passen heeft nog verder alleen de spanningen aangewakkerd. Om het Parlement degelijk voor te lichten is het onontbeerlijk geworden dat een commissie wordt ingesteld, bestaande uit een beperkte groep vooraanstaanden, die tot opdracht zal hebben de problemen door te lichten en een aantal aanbevelingen te doen aan het Parlement. Die opdracht mag niet vervallen met een eventuele voortijdige ontbinding van het Parlement, doch moet wel in tijd beperkt zijn.

Het verslag, eventueel een tussentijds verslag, zal aan het Parlement worden meegedeeld, zodat het zich met kennis van zaken over de al dan niet door te voeren wijzigingen kan buigen.

De Koning zou de leden van de Commissie aanwijzen en haar opdracht omschrijven.

H. LAHAYE.  
J. VANDENHAUTE.

\*  
\*\*

## VOORSTEL VAN WET

---

### ARTIKEL 1

Er wordt voor een onbepaalde duur een Vaste Commissie ingesteld, belast met het organiseren van een wetenschappelijk onderzoek naar de mening van de Belgische bevolking inzake de hervorming der instellingen.

### ART. 2

Deze Commissie bestaat uit twaalf leden, benoemd door de Koning op voorstel van de Kamers, gekozen uit de representatieve beroeps- en wetenschappelijke kringen.

De Commissie telt evenveel Nederlandstalige als Franstalige leden.

### ART. 3

De Commissie houdt zitting in het Paleis der Natie. Zij kan bij haar onderzoek hoorzittingen organiseren in elke andere stad of gemeente van het land.

ART. 4

Le Roi fixe les modalités de fonctionnement de la Commission.

ART. 5

La Commission soumet annuellement à la Chambre un rapport sur l'état d'avancement de son enquête.

ART. 6

La Commission entame ses activités dans le mois de la désignation de ses membres par les Chambres, ainsi qu'il est prévu à l'article 2.

ART. 4

De Koning stelt nadere regels voor de werking van de Commissie.

ART. 5

De Commissie brengt bij de Kamer jaarlijks verslag uit over de stand van haar onderzoek.

ART. 6

De Commissie vangt haar werkzaamheden aan binnen een maand na de aanwijzing van de leden door de Kamers, op grond van artikel 2.

H. LAHAYE.  
J. VANDENHAUTE.  
R. CLOSE.  
J. GILLET.  
S. FEVRIER.  
R. DECLERCQ.