

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1985-1986

30 JANVIER 1986

**Proposition de loi modifiant la loi ordinaire du
9 août 1980 de réformes institutionnelles**

 (Déposée par M. Somers)

DEVELOPPEMENTS

Jusqu'il y a peu, la loi spéciale du 8 août 1980 et la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles étaient considérées comme une étape importante de la réforme de l'Etat unitaire, entamée lors de la révision de la Constitution de 1970.

Ces lois ont été présentées à une grande partie des électeurs, partisans d'une fédéralisation progressive mais très poussée, comme la solution permettant d'éliminer les perpétuelles tensions entre les deux Communautés, comme le grand pas en avant vers l'autonomie des Wallons et des Flamands et comme un progrès décisif dans la voie de la pacification de notre pays.

Aujourd'hui, ces lois s'avèrent n'être qu'une étape intermédiaire de l'évolution vers l'autonomie des Communautés.

En quelques années à peine, il est en effet apparu que ces « réformes » présentent de sérieuses lacunes, ainsi que leurs promoteurs eux-mêmes l'admettent avec réticence, mais en outre que leur fondement et la législation à laquelle elles ont donné lieu sont dépassés par les événements.

De plus en plus de personnes se rendent compte que chacune des deux grandes Communautés de notre pays a une façon de penser, une sensibilité, un mode de vie et une vision de l'avenir qui lui sont propres. Ces spécificités se tra-

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1985-1986

30 JANUARI 1986

**Voorstel van wet tot wijziging van de gewone
wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der
instellingen**

 (Ingediend door de heer Somers)

TOELICHTING

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werden tot voor kort beschouwd als een belangrijke stap in de hervorming van de unitaire Staat, ingezet bij de Grondwetswijziging van 1970.

Tegenover het belangrijk deel van de kiezers, die een planmatige maar ver doorgedreven federalisering voorstaan, werden de hierboven genoemde wetten aangehaald als de oplossing voor het steeds weerkerende spanningsveld tussen beide Gemeenschappen, als de grote stap naar de autonomie voor Vlamingen en Walen, als een beslissende stap voor de pacificatie in dit land.

Thans blijken deze wetten slechts een fase in een evolutie naar zelfbestuur voor de Gemeenschappen.

Nauwelijks een paar jaar na deze zogeheten hervormingen blijkt dat er niet alleen grote aanwijsbare tekortkomingen in deze hervormingen kunnen worden aangetoond, zoals ook de auteurs van deze wetten schoorvoetend toegeven, maar blijkt de ganse regeling en zijn concept door de gebeurtenissen te zijn achterhaald.

Meer dan ooit wordt het voor steeds meer mensen in dit land duidelijk dat men in beide grote Gemeenschappen van dit land verschillend denkt, voelt, leeft en dat men zich richt naar een ander toekomstbeeld. En daaruit volgt ook

duisent bien entendu aussi par une manière différente d'utiliser l'argent, de rendre la justice et d'interpréter les lois et les règlements, ainsi que par des attitudes spécifiques en matière de consommation et face à l'investissement et à l'épargne.

Ces grandes différences de mentalité et de comportement, qui sont le résultat de l'évolution sociale et historique et qui tiennent au caractère propre des deux peuples, sont à l'origine de dissensions paralysantes, de querelles interminables et de graves tensions, notamment au sein du gouvernement central, des syndicats et du Parlement.

Bref, alors que nous sommes confrontés de surcroît aux menaces et aux problèmes d'une crise économique mondiale, le refus de reconnaître en tout logique la nature et les aspirations totalement différentes des deux grandes communautés réunies à l'intérieur du même Etat nous oblige à nous en remettre à des structures institutionnelles boiteuses dans lesquelles l'autonomie, par ailleurs trop restreinte, des Communautés n'est pas clairement définie et dans lesquelles, surtout, la compétence législative propre des communautés ne s'accompagne pas d'une indépendance et d'une responsabilité économiques et financières suffisantes.

On ne pourra rétablir la paix communautaire et s'attaquer efficacement aux grands problèmes mondiaux — récession économique, inflation, pollution — que si l'on reconnaît enfin la dualité du pays et qu'on le dote en conséquence des structures les mieux adaptées à cette réalité, c'est-à-dire de structures fédéralisées. Or, une fraction toujours plus importante de la population estime que ces structures ne peuvent être que des structures fédérales qui s'étendent à tous les niveaux et à tous les domaines et qui répondent à la volonté d'autonomie des communautés.

En attendant la réforme définitive de l'Etat par l'adoption d'une nouvelle Constitution qui doit affranchir les communautés et leur garantir une autonomie complète et véritable leur permettant de décider de leur avenir, il est possible de progresser dans cette voie en adaptant la loi spéciale du 8 août 1980 et la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles de manière à résoudre les problèmes actuels.

L'objectif de la présente proposition de loi, qui vise donc à modifier la loi spéciale du 8 août 1980, n'est pas uniquement d'étendre les compétences des Régions dans les matières économiques et dans le domaine des grands travaux publics, à savoir en ce qui concerne les infrastructures portuaires, les digues et les grands travaux hydrauliques. Notre proposition a également pour but d'attribuer explicitement aux Régions une compétence exclusive, empêchant désormais toute immixtion du pouvoir central, non seulement pour les matières visées dans la proposition doc. Chambre n° 441 (1982-1983) de M. Van den Brande, la proposition doc. Chambre n° 149 (1981-1982) de M. Baudson et la proposition doc. Chambre n° 544 (1982-1983) de M. Van der Biest, mais aussi en ce qui concerne notamment les investissements publics, l'expansion économique et l'emploi, le développement et l'application industrielle des technologies de pointe, les activités industrielles, entre au-

dat men op een verschillende manier met geld omgaat, recht spreekt, wetten en reglementen interpreteert, verbruikt, investeert en spaart.

Deze grote verschillen in denk- en leefpatronen, maatschappelijk, historisch en vanuit de volksaard ontstaan, leiden thans steeds meer tot verlamme tegenstellingen, tot eindeloos getwist en vaak tot grote spanningsvelden ondermeer binnen de centrale regering, de vakbonden, het Parlement.

Kortom, het niet consequent erkennen van de totaal verschillende aard en gerichtheid van beide grote volksgemeenschappen binnen een zelfde staatsverband leidt ertoe dat we ons thans, met de bedreiging en de problematiek van een wereldwijde economische crisis als extra-belasting, moeten behelpen met deze kreupele staatkundige structuren waarin de al te kleine autonomie van de Gemeenschappen niet duidelijk is afgebakend en vooral waarin het eigen wetgevend beslissingsrecht onvoldoende is verbonden met zelfstandigheid en verantwoordelijkheid inzake financiële en economische bevoegdheid.

De pacificatie in dit land, en ook de efficiënte aanpak van de grote wereldproblemen — economische recessie, inflatie, milieuvervuiling — worden slechts mogelijk als men eindelijk de wezenlijke dualiteit van dit land erkent en er consequent de geschikte en meest aangepaste, met name gefederaliseerde structuren voor schept. Deze structuren kunnen voor een steeds groter wordend deel van de bevolking alleen maar in alle geledingen en op alle vlakken consequent doorgedreven federale structuren zijn, die beantwoorden aan de wil tot zelfbestuur.

In afwachting van een definitieve hervorming van de Staat via een nieuwe Grondwet, die het bevrijdend zelfbeschikingsrecht en het toekomstgericht zelfbestuur van de Gemeenschappen in al zijn aspecten waarborgt, kan ondermeer aan deze opdracht worden gewerkt door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan te passen aan de gestelde problematiek.

Ons voorstel van wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 strekt ertoe niet alleen de bevoegdheid van de Gewesten te verruimen inzake de economische materies en inzake de grote openbare werken, met betrekking tot de haveninfrastructuur, de dijken en grote waterbouwkundige werken. Buiten de materies, waarvan sprake in het wetsvoorstel, Gedr. St. Kamer nr. 441 (1982-1983) van de heer Van den Branden, in het wetsvoorstel, Gedr. St. Kamer nr. 149 (1981-1982) van de heer Baudson en in het wetsvoorstel, Gedr. St. Kamer nr. 544 (1982-1983) van de heer Van der Biest, willen we — zonder verdere centrale betutteling — ondermeer ook de bevoegdheid inzake de overheidsinvesteringen, de economische expansie en de tewerkstelling, de ontwikkeling en de industriële toepassing van de spitstechnologieën, de industriële activiteiten ondermeer in verband met de kernenergie, de ruimtevaart en de vliegtuigbouw, de materies betreffende de infrastructuur-

tres dans le domaine de l'énergie nucléaire et de la construction spatiale et aéronautique, ainsi que les matières relatives aux travaux d'infrastructure, aux travaux publics au sens le plus large et aux transports publics. Elle vise en outre à placer sous la responsabilité exclusive des Communautés et/ou des Régions les contacts internationaux dans les domaines que ces compétences recouvrent. Enfin, elle vise à doter expressément les Communautés des compétences nécessaires pour éliminer les conséquences sociales de faits survenus pendant la guerre et de la législation en matière de répression et d'épuration, étant donné qu'il est désormais évident que l'on éternise à dessein l'examen de ce problème afin de ne pas avoir à prendre de décision.

Cette extension de compétences constitue l'objectif de notre proposition de loi visant à modifier la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Certaines dispositions doivent être abrogées, d'autres modifiées ou remplacées. En effet, de nombreuses dispositions de cette loi restreignent inutilement les compétences des Communautés et des Régions, constituant ainsi une entrave permanente au bon fonctionnement de nos institutions. Cette loi n'a permis de résoudre que de manière trop imparfaite les oppositions entre les Communautés et les Régions. Les tensions entre les Exécutifs des Communautés et des Régions, d'une part, et entre ces Exécutifs et le Gouvernement central, d'autre part, sont une source permanente de conflits. Les tiraillements entre les Exécutifs régionaux et le gouvernement central qui tentent de conserver ou de s'approprier des compétences et des moyens entraînent un gaspillage considérable de temps précieux, d'énergie et de ressources financières.

La réforme des institutions d'août 1980 n'est que la concrétisation d'un compromis minimal entre les Communautés et les Régions. La lutte pour obtenir une application logique et intégrale des lois d'août 1980, notamment et surtout en ce qui concerne l'octroi de moyens financiers par la voie des ristournes, est avivée par l'attitude strictement minimaliste du Gouvernement en matière d'interprétation et d'application de ces lois.

Les présentes propositions de loi visent à mettre un terme à ces tiraillements en déterminant clairement les compétences de chacun dans de nombreux domaines ainsi que les moyens financiers dont il dispose. Nous ne considérons pas ces propositions de loi comme l'aboutissement de la progression vers l'indépendance à laquelle nous aspirons pour la Communauté flamande. Les modifications proposées ne sont pour nous qu'une des phases d'une évolution. Nous voulons un compromis maximal, c'est-à-dire l'autonomie. Dans le cadre de ce compromis maximal, les modifications que nous proposons ne constituent qu'une réalisation minimale, dans la mesure où elles sont encore loin de concerner tous les domaines. C'est toutefois ce stade que nous nous proposons d'atteindre aujourd'hui, parce que nous croyons que la plupart de nos concitoyens souhaitent en ce moment cette réalisation minimale du compromis maximal vers lequel tendent nos efforts. Nous devons, au cours des prochaines années, franchir les étapes suivantes dans la voie

travaux et de les ouvrir à la participation de tous les citoyens. Les travaux de planification et de programmation doivent être effectués dans le cadre d'un processus de concertation et de consultation avec les citoyens. Les travaux de planification et de programmation doivent être effectués dans le cadre d'un processus de concertation et de consultation avec les citoyens. Les travaux de planification et de programmation doivent être effectués dans le cadre d'un processus de concertation et de consultation avec les citoyens.

Deze bevoegdheidsverruiming en willen we verwezenlijken door ons wetsvoorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Sommige bepalingen willen we schrappen, andere wensen we te wijzigen of te vervangen. Immers, tal van bepalingen in deze wet beperken onnodig de bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten. Daardoor wordt de ondoeltreffende werking van onze instellingen gehandhaafd. De tegenstellingen tussen de Gemeenschappen en Gewesten werden slechts in een te beperkte mate opgevangen. De spanningen tussen de Executieven van Gemeenschappen en Gewesten onderling en tussen deze Executieven en de centrale regering lokken steeds opnieuw conflicten uit. Het « touwtrekken » tussen de centrale regering en de Executieven om bevoegdheden en middelen laten veel kostbare tijd, energie en financiële mogelijkheden verloren gaan.

De hervorming der instellingen van augustus 1980 was een minimaal vergelijk tussen de Gemeenschappen en Gewesten. De strijd om de consequente en integrale toepassing van de wetten van augustus 1980, ook en vooral op het gebied van de toekenning van financiële middelen via de *ristorno's*, wordt aangewakkerd door de strikt minimale interpretatie en toepassing van de wetgeving door de centrale regering.

De voorliggende wetsvoorstellen willen aan dit « touwtrekken » een einde maken door duidelijke afspraken inzake heel wat bevoegdheden en inzake de financiële middelen. We beschouwen deze wetsvoorstellen niet als een eindpunt in de groei naar zelfstandigheid die we voor de Vlaamse Gemeenschap nastreven. De voorgestelde wijzigingen zijn voor ons slechts een fase in een evolutie. We willen een maximaal vergelijk : zelfbestuur. In het kader van dit maximaal vergelijk zijn de door ons voorgestelde wijzigingen slechts een minimale verwezenlijking, die nog tal van terreinen onberoerd laat. We wensen echter nu tot deze fase te komen, omdat we menen dat de meeste burgers van onze staatsgemeenschap op dit ogenblik deze minimale verwezenlijking van het nagestreefd maximaal vergelijk wensen. In de komende jaren zullen de volgende stappen naar het maximaal vergelijk moeten worden gezet, indien we de efficiënte werking van onze instellingen verder willen verbeteren. We zullen de stroomversnelling in deze evolutie dan

de ce compromis maximal si nous voulons continuer d'améliorer le fonctionnement de nos institutions. Nous devons alors suivre l'accélération de cette évolution par un travail législatif qui soit toujours au diapason de la volonté politique de nos Communautés et de nos Régions.

Cette importante extension de compétences constitue l'objectif de notre proposition de loi visant à modifier la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. (Voir le doc. 124 (1985-1986) n° 1.) L'élargissement envisagé des compétences des Communautés et des Régions doit toutefois nécessairement aller de pair avec un accroissement correspondant de leurs moyens financiers et de leur responsabilité financière. Il faut donc notamment modifier certains articles de la loi ordinaire du 9 août 1980. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Un article 8bis (nouveau), libellé comme suit, est inséré dans la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles :

« Article 8bis. — Les dispositions des articles 3, 4, 5, 6 et 8 ne sont applicables que jusqu'à l'année budgétaire 1986. »

ART. 2

A l'article 9 de la même loi sont ajoutés un § 3 et un § 4, libellés comme suit :

« § 3. Les dispositions des §§ 1 et 2 sont applicables jusqu'à l'année budgétaire 1986.

§ 4. A partir de l'année budgétaire 1987, le budget des Voies et Moyens fixe le montant global des ristournes des impôts et perceptions visés à l'article 10, § 3. Ces impôts et perceptions sont affectés intégralement à la constitution des montants des ristournes. Les montants de ces ristournes sont attribués dans leur totalité aux Communautés et aux Régions. »

ART. 3

Un article 9bis (nouveau), libellé comme suit, est intégré dans la même loi :

« Article 9bis. — A partir de l'année budgétaire 1987, le montant total des ristournes visées à l'article 9, § 4, sera

door passend wetgevend werk moeten volgen, indien we een antwoord willen geven aan de politieke wil van onze Gemeenschappen en Gewesten.

De belangrijke bevoegdheidsverruimingën willen we verwezenlijken door ons wetsvoorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. (Zie Gedr. St. 124 (1985-1986) nr. 1.) Het is echter ook onontbeerlijk dat de financiële middelen en de financiële verantwoordelijkheid van de Gewesten en Gemeenschappen worden verbreed in verhouding tot de beoogde verruiming van de bevoegdheden van de Gewesten en Gemeenschappen. Hiertoe is onder meer de wijziging van sommige artikelen van de gewone wet van 9 augustus 1980 noodzakelijk. Daarin voorziet het onderhavige voorstel van wet.

J. SOMERS.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

In de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt een nieuw artikel 8bis ingevoegd, luidend als volgt :

« Artikel 8bis. — De bepalingen van de artikelen 3, 4, 5, 6 en 8 blijven slechts van kracht tot en met het begrotingsjaar 1986. »

ART. 2

Aan artikel 9 van dezelfde wet worden een § 3 en een § 4 toegevoegd, luidend als volgt :

« § 3. De bepalingen van §§ 1 en 2 blijven van kracht tot en met het begrotingsjaar 1986.

§ 4. Vanaf het begrotingsjaar 1987 bepaalt de Rijksmidelenbegroting het totaal van de ristornobedragen van de belastingen en heffingen, die vermeld worden in artikel 10, § 3. De bedoelde belastingen en heffingen worden geheel toegewezen voor de vorming van de ristornobedragen. Deze ristornobedragen worden in hun geheel toegewezen aan de Gemeenschappen en Gewesten. »

ART. 3

In dezelfde wet wordt een nieuw artikel 9bis ingevoegd, luidend als volgt :

Artikel 9bis. — Het totaal bedrag van de ristornobedragen bedoeld in artikel 9, § 4, wordt vanaf het begrotingsjaar

réparti annuellement de la manière suivante entre la Communauté flamande, d'une part, et la Région wallonne et la Communauté française, d'autre part :

— La Communauté flamande recevra le montant global des impôts et perceptions visés à l'article 10, § 3, de la présente loi, dans la mesure où ils ont été perçus sur son territoire conformément aux dispositions de l'article 11 de celle-ci, à l'exception des impôts et perceptions visés qui sont perçus dans les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

— La Région wallonne et la Communauté française recevront le montant global des impôts et perceptions visés à l'article 10, § 3, de la présente loi, dans la mesure où ils ont été perçus sur leurs territoires conformément aux dispositions de l'article 11 de celle-ci, à l'exception des impôts et perceptions visés qui sont perçus dans les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

— Le montant global des impôts et perceptions visés à l'article 10, § 3, de la présente loi, qui ont été perçus dans les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale conformément aux dispositions de l'article 11 de celle-ci, sera réparti par moitié entre la Communauté française et la Communauté flamande. »

ART. 4

A l'article 10 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1. au § 2, il est ajouté une nouvelle phrase, libellée comme suit :

« La présente disposition est applicable jusqu'à l'année budgétaire 1986. »

2. Il est ajouté un § 3 (nouveau), libellé comme suit :

« § 3. Les impôts et perceptions visés à l'article 9, § 4, de la présente loi sont les suivants :

- la redevance radio et télévision;
- la taxe de circulation;
- la taxe sur les jeux et les paris mutuels;
- la taxe sur les appareils de jeux automatiques;
- le précompte immobilier;
- la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées;
- les droits d'enregistrement sur les transmissions de biens immeubles;
- les droits de succession;

— l'impôt des personnes physiques, y compris les versements anticipés afférents aux impôts directs et le précompte professionnel. »

1987 jaarlijks verdeeld onder enerzijds de Vlaamse Gemeenschap en anderzijds het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap en wel op de volgende wijze :

— De Vlaamse Gemeenschap ontvangt het totale bedrag van de bedoelde belastingen en heffingen zoals bepaald bij artikel 10, § 3, van deze wet voor zo ver ze geïnd werden op haar territorium en dit volgens de bepalingen voorzien in artikel 11 van deze wet met uitzondering van de bedoelde belastingen en heffingen, die geïnd worden in de gemeenten die behoren tot het tweetalig gebied van Brussel-Hoofdstad.

— Het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap ontvangen het totale bedrag van de bedoelde belastingen en heffingen zoals voorzien in artikel 10, § 3, van deze wet voor zo ver ze geïnd werden op hun territoria en dit volgens de bepalingen van artikel 11 van deze wet met uitzondering van de bedoelde belastingen en heffingen, die geïnd worden in de gemeenten die behoren tot het tweetalig gebied van Brussel-Hoofdstad.

— Het totale bedrag van de bedoelde belastingen en heffingen zoals voorzien in artikel 10, § 3, van deze wet, die volgens de bepalingen van artikel 11 van deze wet geïnd worden in de gemeenten die behoren tot het tweetalig gebied van Brussel-Hoofdstad wordt voor 50 pct. toegekend aan de Vlaamse Gemeenschap en voor 50 pct. aan de Franse Gemeenschap. »

ART. 4

In artikel 10 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1. Aan § 2, wordt een nieuwe zin toegevoegd, luidend als volgt :

« Deze regeling geldt tot en met het begrotingsjaar 1986. »

2. Een nieuwe § 3 wordt toegevoegd, luidend als volgt :

« § 3. De in artikel 9, § 4, van deze wet bedoelde belastingen en heffingen zijn :

- het kijk- en luistergeld;
- de verkeersbelasting op de autovoertuigen;
- de belasting op de spelen en weddenschappen;
- de belasting op de automatische ontspanningstoestellen;
- de onroerende voorheffing;
- de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken;
- het registratierecht op de overdrachten van onroerende goederen;
- het successierecht;
- de personenbelasting, met inbegrip van de voorafbetalingen op de directe belastingen en de bedrijfsvoorheffingen.

ART. 5

A l'article 11 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1. au § 1^{er}, les mots « à l'article 9 » sont remplacés par les mots « aux articles 9 et 9bis »;

2. il est ajouté un § 5 (nouveau), libellé comme suit :

« § 5. Les dispositions des §§ 3 et 4 du présent article sont applicables jusqu'à l'année budgétaire 1986. A partir de l'année budgétaire 1987, l'attribution des ristournes à la Région wallonne, à la Communauté française et à la Communauté flamande s'effectuera conformément aux dispositions de l'article 9bis de la présente loi. »

ART. 5

In artikel 11 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1. In § 1 worden na de woorden « De in artikel 9 » de volgende woorden « en artikel 9bis » ingevoegd.

2. Een nieuwe § 5 wordt toegevoegd, luidend als volgt :

« § 5. De bepalingen van § 3 en § 4 van artikel 11 van deze wet blijven van kracht tot en met het begrotingsjaar 1986. Vanaf het begrotingsjaar 1987 gelden de bepalingen aangaande de toewijzing van de ristorno's aan de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest zoals bepaald bij artikel 9bis van deze wet. »

J. SOMERS.