

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1979-1980

19 JUILLET 1980

**Projet de loi spéciale de réformes
institutionnelles**AMENDEMENTS PROPOSES
PAR M. LAHAYE ET CONSORTS

ART. 94

Remplacer cet article par le texte suivant :

« La présente loi ne pourra entrer en vigueur que si, lors d'une consultation populaire, une majorité des Belges ayant droit de vote se prononce en faveur de la réforme de l'Etat telle qu'elle y est prévue.

Cette consultation populaire doit être organisée après l'adoption du présent projet de loi spéciale en séance publique du Sénat et avant le vote final à la Chambre des Représentants.

Les modalités de la consultation populaire ainsi que la question ou les questions à poser seront fixées par arrêté royal. »

ART. 95 (nouveau)

Ajouter un article 95 (nouveau), rédigé comme suit :

« Dès que sera connu le résultat de la consultation populaire, il sera porté à la connaissance des Chambres législatives.

Si la majorité des électeurs se sont prononcés en faveur de la réforme de l'Etat telle qu'elle est prévue, la Chambre

R. A 11795

Voir :

Documents du Sénat :

434 (1979-1980) :

N° 1 : Projet de loi.

N° 2 : Rapport.

N° 3 à 10 : Amendements.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1979-1980

19 JULI 1980

**Ontwerp van bijzondere wet tot hervorming
der instellingen**AMENDEMENTEN
VAN DE HEER LAHAYE c.s.

ART. 94

Dit artikel te vervangen als volgt :

« Deze wet kan slechts in werking treden zo een meerderheid van de Belgische kiesgerechtigden zich tijdens een volksraadpleging ten gunste van de voorgenomen Staatshervorming uitspreekt.

Deze volksraadpleging moet worden georganiseerd nadat onderhavig ontwerp van bijzondere wet werd behandeld en gestemd in openbare vergadering van de Senaat en vooraleer tot de eindstemming in de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt overgegaan.

De modaliteiten van deze volksraadpleging en de te stellen vraag of vragen worden bij koninklijk besluit vastgelegd. »

ART. 95 (nieuw)

Een nieuw artikel 95 toe te voegen, luidende :

« Van zodra de uitslag van de volksraadpleging bekend is, wordt deze ter kennis gebracht van de Wetgevende Kamers.

Zo een meerderheid van de kiesgerechtigden zich ten gunste van de voorgenomen Staatshervorming heeft uitgesproken,

R. A 11795

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

434 (1979-1980) :

N° 1 : Ontwerp van wet.

N° 2 : Verslag.

N° 3 tot 10 : Amendementen.

des Représentants procédera dans les dix jours, au vote final sur le projet de loi spéciale.

Si le corps électoral rejette la réforme de l'Etat qui est proposée, le projet de loi sera immédiatement retiré par le Gouvernement. »

Justification

Le Gouvernement a inscrit à son programme la réforme définitive des structures de l'Etat et il a exposé dans son projet de loi spéciale de réformes institutionnelles la manière dont il souhaite la voir réalisée.

Ce projet prévoit que la loi spéciale entrera en vigueur le 1^{er} octobre 1980.

Si l'on peut admettre l'idée d'une réalisation très rapide de la réforme de l'Etat pour mettre fin aux conflits communautaires dans notre pays, on peut cependant se poser des questions à ce sujet. Une telle réforme ne mérite-t-elle pas sérieuse réflexion? Sans doute pourrait-on faire valoir que les Chambres législatives l'avaient déjà prévue en 1970 lorsqu'elles ont inséré dans la Constitution un chapitre III^{ter}, qui ne comprend que le seul article 107^{quater}, ayant pour objet les « institutions régionales ».

Toutefois, la réforme ainsi décidée par les Chambres législatives répondait-elle vraiment aux aspirations profondes de nos concitoyens? A aucun moment le corps électoral n'a eu la possibilité de se prononcer à ce sujet. Or, la réforme qui lui est maintenant proposée et qui est soumise à l'approbation du Parlement, apportera des modifications fondamentales aux structures politiques de la Belgique.

On a tout lieu de se demander si cela n'aura pas des conséquences catastrophiques pour notre pays et pour sa population. Si on attendait de cette réforme qu'elle parvienne à quelque simplification, l'on sera certainement déçu. Un membre du Gouvernement actuel l'a d'ailleurs déjà reconnu. Le manque de contact entre la population et les institutions risque de devenir fort grave. Il est à craindre que les structures bureaucratiques et administratives ne paralysent son épanouissement au lieu de le favoriser. C'est l'appareil administratif qui, dans son ensemble, finit par perdre toute transparence, ce qui ne peut aboutir qu'à une grande insécurité juridique.

Elus de la Nation, comme il est dit à l'article 32 de la Constitution, nous avons certes le droit, mais aussi le devoir de veiller à ce que les actes du Gouvernement ne créent pas pareille insécurité. C'est seulement dans l'éventualité où la population approuverait effectivement une mutation administrative aussi mal conçue que nous estimerions devoir l'accepter.

Or, l'unique moyen de s'en assurer est de consulter les citoyens. Mais sans aucun doute les circonstances du moment se prêtent-elles plutôt mal à ce que cette consultation ait lieu par la voie de nouvelles élections législatives.

Cependant, il existe d'autres façons de procéder. Ainsi, l'on pourrait envisager soit de créer une Commission de consultation de la population sur la révision éventuelle des structures de l'Etat (voir à ce sujet notre proposition de loi Doc. Sénat 306-1, session de 1979-1980), soit d'organiser un véritable référendum sur le projet communautaire du Gouvernement après son vote par le Parlement (voir Doc. Sénat 425-1, session de 1979-1980).

Pour ce qui est de la seconde possibilité, on pourrait objecter que l'organisation d'une consultation populaire n'est pas spécifiquement prévue dans la Constitution. Il n'empêche qu'une telle consultation a eu lieu le 12 mars 1950 au sujet de la Question royale. Lors de la discussion du projet de déclaration de révision de la Constitution, j'avais proposé l'insertion d'un article 29^{ter} (nouveau) instituant les consultations populaires. En quoi je m'inspirais d'un certain nombre d'exemples récents d'Etats étrangers. L'organisation de consultations populaires en Suisse est suffisamment connue. D'autre part, le pro-

zal binnen tien dagen tot de eindstemming over het ontwerp van bijzondere wet in de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden overgegaan.

Bij een afwijzing door het kiezerskorps van de voorgenoemen Staatshervorming wordt het ontwerp onmiddellijk door de Regering ingetrokken. »

Verantwoording

De Regering heeft in haar regeerprogramma de definitieve hervorming van de Staatsstructuren ingeschreven en haar ontwerp van bijzondere wet tot hervorming van de instellingen zet uiteen hoe deze zal worden verwezenlijkt.

In haar ontwerp voorziet de Regering dat deze bijzondere wet in werking zal treden op 1 oktober 1980.

Hoewel men er akkoord kan mee gaan dat, om een einde te maken aan de communautaire twisten in ons land, zeer spoedig werk zou worden gemaakt van de Staatshervorming, kan men zich toch dienaangaande vragen stellen. Vergt een dergelijke hervorming geen grondige bezinning? Men kan wellicht invoeren dat de wetgever in 1970 reeds een dergelijke hervorming in het vooruitzicht stelde door het inlassen van een hoofdstuk III^{ter}, dat slechts één artikel omvat, nl. 107^{quater}, dat handelt over de « gewestelijke instellingen ».

Beantwoordde die hervorming, door de Wetgevende Kamers goedgekeurd, wel aan een diepere verzuiking van de bevolking? Op geen enkel ogenblik heeft het kiezerskorps de gelegenheid gehad zich dienaangaande uit te spreken. Toch wordt haar thans een hervorming voorgesteld en ter goedkeuring aan het Parlement voorgelegd die grondige wijzigingen zal teweegbrengen in de politieke structuren van België.

Men kan zich terecht afvragen of de gevolgen voor het land en de bevolking niet rampspoedig zullen zijn. Van een vereenvoudiging, die van deze hervorming werd verwacht, zal zeker geen sprake zijn. Een lid van de huidige Regering heeft dit reeds erkend. De kloof tussen de bevolking en de instellingen dreigt grote afmetingen aan te nemen. De bureaucratische en administratieve structuren dreigen de mogelijkheid tot ontplooiing van de bevolking eerder te verlammen dan te vergroten. Het hele administratief apparaat wordt volledig ondoorzichtbaar, hetgeen enkel tot grote rechtsonzekerheid aanleiding kan geven.

Als verkozenen van de Natie, zoals bepaald in artikel 32 van de Grondwet, hebben wij niet alleen het recht doch de verplichting erop toe te zien dat geen rechtsonzekerheid ontstaat door handelingen van de Regering. Slechts indien de bevolking werkelijk zou instemmen met dergelijke logge administratieve gedaanteveranderingen zou die, in onze ogen, aanvaardbaar moeten zijn.

De enige mogelijkheid om zich hiervan te vergewissen is de bevolking te raadplegen. Het ogenblik is zeker minder geschikt om die raadpleging via een verkiezing te laten geschieden.

Andere middelen zijn daartoe beschikbaar. Daarbij kan zowel gedacht worden aan de oprichting van een Commissie voor raadpleging van de bevolking over de eventuele wijziging van de Staatsstructuren (zie ons wetsvoorstel dienaangaande, Gedr. St. Senaat 306-1 (1979-1980)) als de organisatie van een werkelijke volksraadpleging betreffende het gemeenschapsontwerp van de Regering na de aanneming door het Parlement (Gedr. St. Senaat 425-1, 1979-1980).

Men kan wat dit laatste betreft aanvoeren dat de Grondwet niet specifiek in de organisatie van een volksraadpleging voorziet. Hetgeen niet belet dat een dergelijke raadpleging op 12 maart 1950 werd georganiseerd i.v.m. de Koningskwesitie. Bij de bespreking van het ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet had de indiener van dit amendement de inlassing van een nieuw artikel 29^{ter} betreffende de organisatie van volksraadplegingen voorgesteld. Daarbij is uitgegaan van een aantal buitenlandse voorbeelden uit recente jaren. Over de organisatie van volksraadplegingen in Zwitserland is vol-

blème de la construction et de la mise en service de centrales nucléaires en Autriche y a été soumis à la population, qui s'est exprimée dans le sens que l'on sait.

Il y a toutefois un exemple de consultation populaire présentant une plus grande analogie avec la situation qui est actuellement la nôtre : c'est celle que le Gouvernement britannique a organisée dans le pays de Galles et en Ecosse, où il s'agissait également de l'octroi d'une plus large autonomie. En Espagne aussi, la population a été consultée sur la nouvelle Constitution.

On ne peut que s'étonner de l'attitude de nos parlementaires quant à l'éventualité d'une consultation populaire, surtout si l'on tient compte de la désaffection croissante envers les institutions parlementaires.

Selon toute apparence, il est difficile de faire admettre que la population ait son mot à dire dans des questions particulières dont la solution sera cependant d'une importance décisive pour son avenir. Et cela alors qu'en d'autres domaines on ne manque pas une occasion de souligner la nécessité d'une telle « participation aux décisions ». Au niveau communal, par exemple, on crée les commissions et conseils les plus divers pour mieux informer les mandataires politiques des desiderata des citoyens.

Si le principe de la consultation populaire a été rejeté, ma proposition d'insérer dans la Constitution un article 29ter en ce sens n'ayant pas été admise, rien n'empêche néanmoins d'organiser une consultation populaire, à condition de la prévoir par une loi. C'est d'ailleurs ce que l'on a déjà fait en 1950, lorsqu'une proposition de loi instituant une consultation populaire fut déposée par M. Struye et contresignée par MM. van Zeeland et de Vleeschauwer, auxquels je m'étais joint.

En séance publique du Sénat, le 21 mars 1980, j'avais déjà insisté dans une interpellation pour que la Commission examine ma proposition de loi n° 306 en même temps que le projet de loi spéciale des Régions et Communautés. Malgré le lien évident entre ces deux documents, ma suggestion ne fut cependant pas admise.

Dans mon interpellation au Premier Ministre, je soulignais la nécessité de consulter le pays avant l'instauration de la réforme, provisoire ou définitive, de l'Etat. Mes objections à une réforme par laquelle on ne craint pas de bouleverser des structures édifiées à grand-peine, sans vraiment pouvoir faire état d'un large courant d'opinion dans la population en faveur d'un remaniement aussi profond, n'ont rien perdu de leurs raisons d'être.

Aujourd'hui, en effet, ce n'est plus d'une réforme provisoire, mais d'une réforme définitive de l'Etat qu'il est question, sans que l'on apporte toutefois une solution au problème de la Région bruxelloise. On fait abstraction de sa population, alors qu'elle est tout de même, non moins que nos autres compatriotes, régie par la Constitution belge. L'article 107quater, que l'on invoque pour créer les institutions régionales, mentionne d'ailleurs expressément la « région bruxelloise », en plus de la région wallonne et de la région flamande.

Comment, dans ces conditions, oser sérieusement prétendre que nous allons vers une réforme définitive de l'Etat, alors que rien n'est prévu pour régler le sort de cette Région bruxelloise, qui comprend la capitale du pays ?

Les observations formulées déjà le 6 novembre 1979 par le Ministre d'Etat Robert Houben gardent toute leur actualité.

Du reste, il suffit de les citer pour s'en rendre compte :

« Que pense le citoyen belge de la restructuration de son pays ? Ou bien serait-ce que, sans vouloir le dire, on le considère comme tout à fait incapable de se faire une opinion sensée et de marquer sa préférence, soit pour telle ou telle réforme, soit pour une division en deux Etats ? Si vous osez poser ces questions, vous pouvez être sûr de la réponse : « Mais vous ne préconisez tout de même pas une consultation populaire ? » ... Faudra-t-il qu'un beau jour, les Belges apprennent par la presse qu'ils vivent désormais dans un autre pays ? »

doende geweten. De oprichting en het ingebruiknemen van kern-centrales in Oostenrijk werd aan de bevolking voorgelegd met het gekende gevolg.

Meer gelijkenis met de situatie in ons land vertoonde de organisatie van een volksraadpleging door de Britse regering in Wales en Schotland, waar het ook ging om het toekennen van een ruimere autonomie. Ook Spanje heeft de bevolking geraadpleegd over de nieuwe Grondwet.

Men kan zich alleen maar verwonderen over de houding van onze parlementsleden over de organisatie van een volksraadpleging, vooral in het licht van de groeiende afkeer ten opzichte van de parlementaire instellingen.

Blijkbaar valt het moeilijk te doen aanvaarden dat de bevolking inspraak zou krijgen in bijzondere aangelegenheden die nochtans voor haar toekomst van beslissende betekenis zijn. Elders wordt nochtans geen gelegenheid onbenut gelaten om de noodzaak van die « inspraak » te beklemtonen. Op gemeentelijk vlak b.v. worden allerlei raden en commissies in het leven geroepen om de mandatarissen in te lichten over de verzuchtingen van de bevolking.

Ondanks het verwerpen van het principe van de volksraadpleging door het opnemen van artikel 29ter in de Grondwet, staat niets het organiseren ervan in de weg, op voorwaarde dat daarin door de wet wordt voorzien. Dit was trouwens het geval in 1950, toen een wetsvoorstel houdende de organisatie van een volksraadpleging werd ingediend door de heer Struye, gesteund door wijlen de heren van Zeeland, de Vleeschauwer en de ondergetekende.

Reeds bij de bespreking in openbare vergadering van de Senaat op 21 maart 1980 had ondergetekende in een interpellatie aangedrongen op de behandeling van zijn wetsvoorstel nr. 306 in de commissie, gelijktijdig met het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet. Hoewel dit wetsvoorstel hier zonder enige twijfel mee verbonden was, werd op zijn suggestie niet ingegaan.

In een interpellatie tot de Eerste Minister beklemtoonde ondergetekende de noodzaak het land te raadplegen alvorens over te gaan tot de invoering van de voorlopige of definitieve Staatshervorming. De bezwaren tegen de invoering van een hervorming, die de moeizaam opgebouwde structuren zo maar herschikt, zonder dat werkelijk gewaagd kan worden van een diepe stroming bij de bevolking ten gunste van een dergelijke ingreep, behouden hun redenen van bestaan.

Er is nu immers geen sprake meer van een voorlopige, doch wel van een definitieve Staatshervorming, zonder dat evenwel voor het Brusselse gewest voor een oplossing wordt gezorgd. Die bevolking wordt er over het hoofd gezien hoewel ze toch ook, zoals alle andere landgenoten aan de Belgische Grondwet is onderworpen. Artikel 107quater, waarop men zich beroept om de gewestelijke instellingen op te roepen, maakt immers specifiek gewag van het « Brussels gewest », naast het Vlaams gewest en het Waals gewest.

Durft men het desondanks werkelijk aan te beweren dat men naar een definitieve Staatshervorming gaat, wanneer men voor dit Brussels gewest, dat de hoofdstad van het land omvat, geen regeling heeft voorzien ?

De reeds op 16 november 1979 door Minister van Staat Robert Houben geformuleerde opmerkingen blijven volledig actueel.

Het volstaat trouwens ze aan te halen om dit te beseffen :

« Wat denkt de Belgische burger over de omvorming van zijn land. Of wordt hij stiekem geacht totaal onbekwaam te zijn om een verstandige mening op te brengen, een voorkeur voor deze of gene hervorming van het land of voor het opsplitsen in twee staten ? Durft u deze vragen te stellen dan kunt u rekenen op het antwoord : « U bent toch zeker niet voor een volksraadpleging ? » ... Zullen de Belgen op een mooie dag uit de dagbladen moeten vernemen dat ze in een ander land terecht zijn gekomen ? »

Quand on lit le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, on a la certitude qu'il s'agit d'une révision définitive des structures de l'Etat. Que faire s'il s'avérait que le résultat est catastrophique et ne donne pas satisfaction à la population? Pourra-t-on le remettre en question? Pourquoi, dès lors, avant qu'il ne soit trop tard, ne pas faire appel au bon sens des citoyens en leur demandant de se prononcer?

Tel est l'objet des présents amendements. Il serait inadmissible, dans un domaine d'aussi grande importance, de ne pas prendre l'avis des premiers intéressés, c'est-à-dire de ceux qui forment la Nation belge.

Nous proposons donc de ne pas fixer dès l'abord la date d'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} octobre 1980, mais d'organiser préalablement une consultation qui doit permettre de connaître le point de vue de l'électorat belge.

Nous insistons pour que cette consultation ait lieu au plus tôt. Il suffit pour cela d'insérer dans le projet, *in fine*, les dispositions où nous proposons l'organisation de ladite consultation populaire.

Bij de behandeling van het « Ontwerp van bijzondere wet tot hervorming van de instellingen », staat het vast dat het om een definitieve herziening van de Staatsstructuren gaat. Wat, indien mocht blijken dat het resultaat katastrofaal is en geen voldoening schenkt aan de bevolking? Zal men erop kunnen terugkomen? Waarom dan niet, eer het te laat is, het gezond verstand van de bevolking aanspreken en haar oordeel vragen?

Dit is de bedoeling van onze amendementen. Het zou onaanvaardbaar zijn in een zó belangrijk domein, de mening niet te vragen van de rechtstreeks betrokkenen, degenen die behoren tot de Belgische Natie.

Daarom stellen wij voor de datum van inwerkingtreding niet ambtshalve op 1 oktober 1980 te stellen, doch vooraf de raadpleging te organiseren die het mogelijk moet maken het standpunt te vernemen van de Belgische kiesgerechtigden.

Wij dringen erop aan dat deze binnen de kortst mogelijke tijd wordt gehouden. Het volstaat daartoe *in fine* van het ontwerp van wet, de beoogde volksraadpleging in te schrijven.

H. LAHAYE.

L. BRIL.

J. GILLET.

S. FEVRIER.

J. DAEMS.

M. DECOSTER.