

**Sénat et Chambre  
des représentants  
de Belgique**

**SESSION DE 2021-2022**

23 MAI 2022

**Évaluation des réformes de l'État  
depuis 1970**

**RAPPORT – Formes de coopération**

fait au nom de la commission parlementaire  
chargée de l'Évaluation des réformes de l'État  
depuis 1970

par

MM. **Loones** (Ch.) et **Calvo** (Ch.),  
Mme **Pas** (Ch.), MM. **Eerdeken** (S.) et  
**Van Rompuy** (S.) et Mme **Durenne** (S.)

**Belgische Senaat en  
Kamer van  
volksvertegenwoordigers**

**ZITTING 2021-2022**

23 MEI 2022

**Evaluatie van de Staatshervormingen  
sinds 1970**

**VERSLAG – Samenwerkingsvormen**

namens de parlementaire commissie belast met  
de Evaluatie van de Staatshervormingen  
sinds 1970

uitgebracht door

de heren **Loones** (K.) en **Calvo** (K.),  
mevrouw **Pas** (K.), de heren **Eerdeken** (S.) en  
**Van Rompuy** (S.) en mevrouw **Durenne** (S.)

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie:  
**Présidentes / Voorzitters:** Stephanie D'Hose, Eliane Tillieux

**Commission parlementaire chargée de l'évaluation des réformes de l'État depuis 1970: délégation Sénat  
Parlementaire commissie belast met de evaluatie van de Staatshervormingen sinds 1970: afvaardiging Senaat**

**Leden / Membres**  
**N-VA:** Andries Gryffroy, Karl Vanlouwe  
**Ecolo-Groen:** Celia Groothedde, France Masai  
**Vlaams Belang:** Bob De Brabandere, Klaas Sloomans  
**PS:** Jean-Frédéric Eerdeken, Julien Uyttendaele  
**MR:** Véronique Durenne, Gaëtan Van Goidsenhoven  
**CD&V:** Peter Van Rompuy  
**Open Vld:** Rik Daems  
**PVDA-PTB:** Antoine Hermant  
**Vooruit:** Bert Anciaux

**Membres sans droit de vote / Leden zonder stemrecht**  
**MR:** Alexander Miesen  
**Les Engagés:** Anne-Catherine Goffinet

**Plaatsvervangers / Suppléants**  
Alessia Claes, Mark Demesmaeker  
Rodrigue Demeuse, Soetkin Hoessen  
Adeline Blancquaert, Leo Pieters  
Philippe Courard, Nadia El Yousfi  
Sabine Laruelle, Jean-Paul Wahl  
Maud Vanwalleghem  
Tom Ongena  
Samuel Nemes  
Kurt De Loor

**Commission parlementaire chargée de l'évaluation des réformes de l'État depuis 1970: délégation Chambre  
Parlementaire commissie belast met de evaluatie van de Staatshervormingen sinds 1970: afvaardiging Kamer**

**Membres / Leden**  
**N-VA:** Peter De Roover, Sander Loones,  
Tomas Roggeman  
**Ecolo-Groen:** Kristof Calvo, Gilles Vanden Burre  
**PS:** Khalil Aouasti, Leslie Leoni  
**Vlaams Belang:** Barbara Pas  
**MR:** Marie-Christine Marghem  
**CD&V:** Servais Verherstraeten  
**PVDA-PTB:** Roberto D'Amico  
**Open Vld:** Patrick Dewael  
**Vooruit:** Ben Segers  
**Les Engagés:** Vanessa Matz

**Membres sans droit de vote / Leden zonder stemrecht**  
**DéFI:** François De Smet

**Plaatsvervangers / Suppléants:**  
Björn Anseeuw, Kathleen Depoorter, Sigrid Goethals, Kristien  
Van Vaerenbergh  
Claire Hugon, Nicolas Parent, Stefaan Van Hecke  
André Flahaut, Ahmed Laaouej, Laurence Zanchetta  
Kathleen Bury, Marijke Dillen  
Nathalie Gilson, Kattrin Jadin  
Koen Geens, Nathalie Muylle  
Raoul Hedebouw, Marco Van Hees  
Maggie De Block, Egbert Lachaert  
Melissa Depraetere, Joris Vandenbroucke  
Josy Arens, Catherine Fonck

*Voir:*

**Documents du Sénat:**  
**7-280 – 2021/2022 :**

- N° 1: Introduction.  
N° 2: Rapport – Soins de santé.  
N° 3: Rapport – Énergie, environnement et climat.

*Zie:*

**Documenten van de Senaat:**  
**7-280 – 2021/2022:**

- Nr. 1: Inleiding.  
Nr. 2: Verslag – Gezondheidszorgen.  
Nr. 3: Verslag – Energie, milieu en klimaat.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. AUDITIONS DU 28 JANVIER 2022 (matinée) .....                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 4  |
| A. Exposés des experts.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 4  |
| 1) Exposé de M. Wouter Pas, collaborateur scientifique<br>volontaire à l'Institut de Droit constitutionnel de la<br>KU Leuven et conseiller d'État, section législation .....                                                                                                                                                            | 4  |
| 2) Exposés de M. Marc Verdussen, professeur de Droit<br>constitutionnel à la faculté de Droit et de Criminologie<br>de l'Université catholique de Louvain (UCLouvain), et<br>de M. Marc Uyttendaele, professeur de Droit consti-<br>tutionnel à la faculté de Droit et de Criminologie de<br>l'Université libre de Bruxelles (ULB) ..... | 7  |
| a) Les accords de coopération.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 7  |
| 1. Le contrôle sur les accords de coopération<br>eux-mêmes.....                                                                                                                                                                                                                                                                          | 7  |
| 2. Le contrôle sur les lois, décrets et ordonnances<br>d'assentiment des accords de coopération.....                                                                                                                                                                                                                                     | 8  |
| 3. Le contrôle sur le défaut d'accord de coopé-<br>ration obligatoire .....                                                                                                                                                                                                                                                              | 9  |
| 4. Le contrôle sur le non-respect des accords de<br>coopération .....                                                                                                                                                                                                                                                                    | 10 |
| 5. Le contrôle sur l'exécution des accords de<br>coopération .....                                                                                                                                                                                                                                                                       | 11 |
| b) La perspective d'un fédéralisme coopératif régénéré .....                                                                                                                                                                                                                                                                             | 11 |
| 3) Exposé de M. Emmanuel Vandenbossche, professeur<br>invité au département Droit public, section Droit<br>public et administratif à la <i>Vrije Universiteit Brussel</i><br>(VUB) .....                                                                                                                                                 | 17 |
| a) Un mélange hétéroclite de mécanismes, de procédures<br>et de terminologie.....                                                                                                                                                                                                                                                        | 17 |
| b) Les accords de coopération: essentiellement un argu-<br>ment de négociation.....                                                                                                                                                                                                                                                      | 19 |
| c) Les litiges relatifs à l'interprétation ou à l'exécution<br>des accords de coopération .....                                                                                                                                                                                                                                          | 20 |
| d) Recommandation: adapter les compétences du<br>Comité de concertation .....                                                                                                                                                                                                                                                            | 20 |
| 1. Le respect d'une obligation de conclure un<br>accord de coopération: le rôle du Comité de<br>concertation .....                                                                                                                                                                                                                       | 20 |
| 2. L'application de la règle du consensus au<br>Comité de concertation .....                                                                                                                                                                                                                                                             | 20 |
| 3. Le fonctionnement du Comité de concertation<br>dans la pratique.....                                                                                                                                                                                                                                                                  | 21 |
| 4. Le rôle du Comité de concertation lors de<br>conflits d'intérêts et d'abus de compétences .....                                                                                                                                                                                                                                       | 23 |
| e) Plus d'unité de commandement? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 24 |
| B. Échange de vues.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 25 |
| 1) Questions des membres .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 25 |
| 2) Réponses des experts .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 41 |
| 1. M. Pas .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 41 |
| 2. M. Verdussen.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 43 |
| 3. M. Uyttendaele .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 46 |
| 4. M. Vandenbossche.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 48 |
| II. AUDITIONS DU 28 JANVIER 2022 (après-midi) .....                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 51 |
| A. Exposés des experts.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 51 |
| 1) Exposé de M. Hugues Dumont, professeur émérite<br>invité de Droit constitutionnel et M. Jonathan Renaux,<br>assistant en Droit constitutionnel, Université Saint-<br>Louis - Bruxelles (USL-Bruxelles).....                                                                                                                           | 51 |
| a) Le Comité de concertation.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 55 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. HOORZITTINGEN VAN 28 JANUARI 2022 (ochtend)....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 4  |
| A. Uiteenzettingen van de deskundigen .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 4  |
| 1) Uiteenzetting van de heer Wouter Pas, vrijwillig<br>wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor<br>Constitutioneel Recht aan de KU Leuven en staatsraad<br>bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State .....                                                                                                                                                                        | 4  |
| 2) Uiteenzetting van de heer Marc Verdussen, hoogle-<br>raar Grondwettelijk Recht aan de faculteit Rechtsge-<br>leerdheid en Criminologie van de <i>Universiteit catholique<br/>de Louvain</i> (UCLouvain) en van de heer Marc Uytten-<br>daele, hoogleraar Grondwettelijk Recht aan de faculteit<br>Rechtsgeleerdheid en Criminologie van de <i>Université<br/>libre de Bruxelles</i> (ULB)..... | 7  |
| a) De samenwerkingsakkoorden .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 7  |
| 1. De toetsing van de samenwerkingsakkoorden zelf ..                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 7  |
| 2. De toetsing van de wetten, decreten en ordon-<br>nanties ter instemming met de samenwerking-<br>sakkoorden.....                                                                                                                                                                                                                                                                                | 8  |
| 3. De toetsing betreffende het ontbreken van een<br>verplicht samenwerkingsakkoord .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 9  |
| 4. De toetsing van de niet-naleving van het<br>verplichte samenwerkingsakkoord .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 10 |
| 5. De controle op de uitvoering van de samenwer-<br>kings-akkoorden.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 11 |
| b) Het vooruitzicht op een vernieuwd samenwerkings-<br>federalisme .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 11 |
| 3) Uiteenzetting van de heer Emmanuel Vandenbossche,<br>gastprofessor bij de vakgroep Publiekrecht, afdeling<br>Staats- en Bestuursrecht, Vrije Universiteit Brussel<br>(VUB).....                                                                                                                                                                                                                | 17 |
| a) Een bonte verzameling mechanismes, procedures en<br>termen.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 17 |
| b) De samenwerkingsakkoorden: vooral een onderhande-<br>lingsargument.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 19 |
| c) De geschillen over de uitlegging of de uitvoering van<br>samenwerkingsakkoorden.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 20 |
| d) Aanbeveling: pas de bevoegdheden van het Overleg-<br>comité aan .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 20 |
| 1. De rol van het Overlegcomité in de naleving<br>van een verplichting om een samenwerking-<br>sakkoord te sluiten.....                                                                                                                                                                                                                                                                           | 20 |
| 2. De toepassing van de consensusregel in het<br>Overlegcomité .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 20 |
| 3. De werking van het Overlegcomité in de praktijk.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 21 |
| 4. De rol van het Overlegcomité bij belangencon-<br>flicten en bevoegdheidsoverschrijdingen .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 23 |
| e) Meer eenheid van commando? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 24 |
| B. Gedachtewisseling .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 25 |
| 1) Vragen van de leden.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 25 |
| 2) Antwoorden van de deskundigen .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 41 |
| 1. De heer Pas .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 41 |
| 2. De heer Verdussen.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 43 |
| 3. De heer Uyttendaele.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 46 |
| 4. De heer Vandenbossche.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 48 |
| II. HOORZITTINGEN VAN 28 JANUARI 2022 (namid-<br>dag) .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 51 |
| A. Uiteenzettingen van de deskundigen .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 51 |
| 1) Uiteenzetting van de heer Hugues Dumont, emeritus<br>gastprofessor Grondwettelijk Recht en van de heer<br>Jonathan Renaux, assistent Grondwettelijk Recht,<br><i>Université Saint-Louis - Brussel</i> (USL-Brussel).....                                                                                                                                                                       | 51 |
| a) Het Overlegcomité .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 55 |

|                                                                                                                                                                                      |     |                                                                                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| b) Les accords de coopération et les décrets conjoints.....                                                                                                                          | 55  | b) De samenwerkingsakkoorden en de gezamenlijke decreten .....                                                                                                                                                   | 55  |
| 2) Exposé de Mme Céline Romainville, professeur de Droit constitutionnel à la faculté de Droit et de Criminologie de l'Université catholique de Louvain (UCLouvain).....             | 57  | 2) Uiteenzetting van mevrouw Céline Romainville, hoogleraar Grondwettelijk Recht aan de faculteit Rechtsgeleerdheid en Criminologie van de <i>Université catholique de Louvain</i> (UCLouvain) .....             | 57  |
| a) Réflexions préalables .....                                                                                                                                                       | 57  | a) Voorafgaande beschouwingen .....                                                                                                                                                                              | 57  |
| b) Le régime juridique des accords de coopération.....                                                                                                                               | 58  | b) Juridische regeling van de samenwerkingsakkoorden.....                                                                                                                                                        | 58  |
| 1. Le cadre constitutionnel lacunaire.....                                                                                                                                           | 58  | 1. Het gebrekkige grondwettelijke kader .....                                                                                                                                                                    | 58  |
| 2. La portée de la compétence du législateur spécial en matière de formes de coopération.....                                                                                        | 58  | 2. De reikwijdte van de bevoegdheid van de bijzondere wetgever inzake samenwerkingsvormen ..                                                                                                                     | 58  |
| 3. Le contrôle des accords de coopération .....                                                                                                                                      | 59  | 3. Controle van de samenwerkingsakkoorden .....                                                                                                                                                                  | 59  |
| 4. La portée exacte du principe de la loyauté fédérale.....                                                                                                                          | 59  | 4. De exacte reikwijdte van het beginsel van de federale loyaliteit .....                                                                                                                                        | 59  |
| 5. L'incidence du droit européen .....                                                                                                                                               | 60  | 5. De invloed van het Europees recht.....                                                                                                                                                                        | 60  |
| 6. L'intervention des parlements .....                                                                                                                                               | 60  | 6. Het optreden van de parlementen.....                                                                                                                                                                          | 60  |
| c) L'efficacité des accords de coopération (ici, en matière climatique).....                                                                                                         | 61  | c) De doeltreffendheid van de samenwerkingsakkoorden (in dit geval inzake klimaat) .....                                                                                                                         | 61  |
| 1. L'efficacité du fonctionnement de la coopération en matière climatique.....                                                                                                       | 61  | 1. De doeltreffendheid van de samenwerking inzake klimaat .....                                                                                                                                                  | 61  |
| 2. Les résultats de la coopération en matière climatique .....                                                                                                                       | 61  | 2. De resultaten van de samenwerking inzake klimaat.....                                                                                                                                                         | 61  |
| 3) Exposé de Mme Géraldine Rosoux, professeure de Contentieux constitutionnel à la faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie de l'Université de Liège (ULiège) ..... | 64  | 3) Uiteenzetting van mevrouw Géraldine Rosoux, hoogleraar Grondwettelijk Contentieux aan de faculteit Rechtsgeleerdheid, Politieke Wetenschappen en Criminologie van de <i>Université de Liège</i> (ULiège)..... | 64  |
| a) Considérations préliminaires .....                                                                                                                                                | 64  | a) Voorafgaande opmerkingen .....                                                                                                                                                                                | 64  |
| b) La coopération organique .....                                                                                                                                                    | 66  | b) De organieke samenwerking.....                                                                                                                                                                                | 66  |
| 1. Le Comité de concertation (Codeco) .....                                                                                                                                          | 66  | 1. Het Overlegcomité (OC).....                                                                                                                                                                                   | 66  |
| 2. Le Sénat .....                                                                                                                                                                    | 66  | 2. De Senaat.....                                                                                                                                                                                                | 66  |
| 3. Les autres formes de coopération organique .....                                                                                                                                  | 67  | 3. De andere vormen van organieke samenwerking ..                                                                                                                                                                | 67  |
| c) La coopération procédurale .....                                                                                                                                                  | 67  | c) De procedurele samenwerking.....                                                                                                                                                                              | 67  |
| 1. La loi spéciale .....                                                                                                                                                             | 67  | 1. De bijzondere wet .....                                                                                                                                                                                       | 67  |
| 2. Les formalités préalables .....                                                                                                                                                   | 67  | 2. De voorafgaande formaliteiten .....                                                                                                                                                                           | 67  |
| d) La coopération normative.....                                                                                                                                                     | 68  | d) Normatieve samenwerking .....                                                                                                                                                                                 | 68  |
| 1. Les accords de coopération .....                                                                                                                                                  | 68  | 1. De samenwerkingsakkoorden .....                                                                                                                                                                               | 68  |
| 2. Les décrets conjoints .....                                                                                                                                                       | 69  | 2. Gezamenlijke decreten .....                                                                                                                                                                                   | 69  |
| 4) Exposé de M. Dave Sinardet, professeur de Sciences politiques à la <i>Vrije Universiteit Brussel</i> (VUB).....                                                                   | 69  | 4) Uiteenzetting van de heer Dave Sinardet, hoogleraar in de Politieke Wetenschappen aan de <i>Vrije Universiteit Brussel</i> (VUB).....                                                                         | 69  |
| B. Échange de vues.....                                                                                                                                                              | 78  | B. Gedachtewisseling .....                                                                                                                                                                                       | 78  |
| 1) Questions des membres .....                                                                                                                                                       | 78  | 1) Vragen van de leden .....                                                                                                                                                                                     | 78  |
| 2) Réponses des experts .....                                                                                                                                                        | 90  | 2) Antwoorden van de deskundigen .....                                                                                                                                                                           | 90  |
| a) M. Dumont .....                                                                                                                                                                   | 90  | a) De heer Dumont .....                                                                                                                                                                                          | 90  |
| b) Mme Romainville .....                                                                                                                                                             | 96  | b) Mevrouw Romainville .....                                                                                                                                                                                     | 96  |
| c) Mme Rosoux .....                                                                                                                                                                  | 100 | c) Mevrouw Rosoux .....                                                                                                                                                                                          | 100 |
| d) M. Sinardet.....                                                                                                                                                                  | 104 | d) De heer Sinardet.....                                                                                                                                                                                         | 104 |
| III. AUDITION DU 11 FÉVRIER 2022 .....                                                                                                                                               | 118 | III. HOORZITTING VAN 11 FEBRUARI 2022.....                                                                                                                                                                       | 118 |
| A. Exposé de M. Bart Maddens, professeur de Sciences politiques à la <i>KU Leuven</i> .....                                                                                          | 118 | A. Uiteenzetting van Prof. Dr. Bart Maddens, hoogleraar in de Politieke Wetenschappen aan de <i>KU Leuven</i> .....                                                                                              | 118 |
| B. Échange de vues.....                                                                                                                                                              | 123 | B. Gedachtewisseling .....                                                                                                                                                                                       | 123 |
| 1) Questions des membres .....                                                                                                                                                       | 123 | 1) Vragen van de leden .....                                                                                                                                                                                     | 123 |
| 2) Réponses de l'expert .....                                                                                                                                                        | 137 | 2) Antwoorden van de deskundige .....                                                                                                                                                                            | 137 |
| 3) Questions et remarques additionnelles.....                                                                                                                                        | 144 | 3) Aanvullende vragen en opmerkingen.....                                                                                                                                                                        | 144 |
| IV. ÉCHANGE DE VUES SUR L'ÉVALUATION DES DIFFICULTÉS RELATIVES À LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES ENTITÉS FÉDÉRÉES.....                                    | 147 | IV. GEDACHTEWISSELING OVER DE EVALUATIE VAN DE KNELPUNTEN IN DE BEVOEGDHEIDSVERDELING TUSSEN DE FEDERALE OVERHEID EN DE DEEL- ENTITEITEN .....                                                                   | 147 |
| V. VOTE SUR LE RAPPORT.....                                                                                                                                                          | 170 | V. STEMMING OVER HET VERSLAG .....                                                                                                                                                                               | 170 |

**I. AUDITIONS DU 28 JANVIER 2022 (MATINÉE)****A. Exposés des experts*****1) Exposé de M. Wouter Pas, collaborateur scientifique volontaire à l'Institut de Droit constitutionnel de la KU Leuven et conseiller d'État, section législation***

En tant que conseiller d'État à la section de législation du Conseil d'État, M. Pas est souvent amené à se pencher sur les conséquences pratiques de la répartition des compétences dans le système fédéral. Il est donc tenu aussi à un certain devoir de réserve. Sa participation à l'exercice de réflexion au sein de cette commission et ses remarques critiques n'enlèvent rien au fait qu'il doit appliquer scrupuleusement les règles légales en vigueur dans l'exercice de sa fonction.

D'autres orateurs ont déjà présenté un aperçu général du système de coopération. Dans sa note, M. Pas énumère quelques points concrets qui pourraient être améliorés, par exemple dans la procédure d'avis devant le Conseil d'État qui s'applique aux accords de coopération. Il livrera ici une réflexion générale sur le rôle des formes de coopération.

Pour l'orateur, l'évaluation de la répartition des compétences peut consister en une analyse des difficultés concrètes auxquelles il est possible de remédier sans remettre en cause l'ensemble du système.

Par ailleurs, un débat sur le système lui-même ne serait évidemment pas superflu, *a fortiori* si une septième réforme de l'État devait avoir lieu. Les professeurs Verdussen et Uyttendaele font le lien entre la réflexion sur les formes de coopération et les plaidoyers en faveur d'un fédéralisme à quatre entités, lequel modifierait l'organisation en entités fédérées. Ce thème est abondamment discuté aussi bien dans les milieux universitaires que dans le monde politique.

M. Pas souhaiterait élargir la discussion en y ajoutant un autre élément: la structure et l'organisation de l'autorité fédérale elle-même. Celle-ci repose sur la coopération – ou pour le dire en termes négatifs, sur le blocage mutuel – entre les deux grandes communautés linguistiques du pays. Le modèle actuel présente de fortes caractéristiques confédérales: parité, groupes linguistiques, majorités spéciales et un consensus qui requiert l'accord des deux groupes linguistiques. Si l'on réfléchit aux moyens d'accroître l'efficacité de notre système fédéral, alors on doit aussi se poser la question

**I. HOORZITTINGEN VAN 28 JANUARI 2022 (OCHTEND)****A. Uiteenzettingen van de deskundigen*****1) Uiteenzetting van de heer Wouter Pas, vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor Constitutioneel Recht aan de KU Leuven en staatsraad bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State***

Als staatsraad in de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderzoekt de heer Pas vaak de praktische gevolgen van de bevoegdheidsverdeling in het federale systeem. Daardoor is hij ook gehouden tot enige voorzichtigheid. Zijn deelname aan de denkoefening in deze commissie en zijn kritische opmerkingen beletten niet dat hij in de uitoefening van zijn functie de geldende wettelijke regels nauwgezet moet toepassen.

Andere sprekers hebben al een algemeen overzicht van het samenwerkingssysteem gegeven. In zijn nota somt de heer Pas enkele concrete punten op die voor verbetering vatbaar zijn, zoals bijvoorbeeld in de adviesprocedure voor de Raad van State die van toepassing is op de samenwerkingsakkoorden. Spreker zal een algemene reflectie wijden aan de rol van de samenwerkingsvormen.

Voor de spreker kan de evaluatie van de bevoegdheidsverdeling bestaan in de analyse van concrete knelpunten, die verbeterd kunnen worden zonder het hele systeem in vraag te stellen.

Daarnaast is een discussie over het systeem zelf natuurlijk ook nodig, zeker in het licht van een eventuele zevende staatshervorming. De professoren Verdussen en Uyttendaele brengen de reflectie over samenwerkingsvormen in verband met de pleidooien voor een federalisme met vier entiteiten, die de organisatie in deelgebieden herziert. Dat thema leeft sterk, zowel binnen de academische wereld als in de politiek.

Als de discussie wordt opengetrokken, wil de heer Pas daar nog een element aan toevoegen: de structuur en de organisatie van de federale overheid zelf. Die steunt namelijk op de samenwerking – of, negatief gesteld, de wederzijdse blokkering – tussen de twee grote taalgemeenschappen. Het huidige model vertoont sterke confederale kenmerken: pariteit, taalgroepen, bijzondere meerderheden, en een consensus die het akkoord van de twee taalgroepen vereist. Nadenken over manieren om de efficiëntie van ons federale systeem te verhogen, vergt ook nadenken over deze vraag: biedt het «confederaal»

suivante: le système «confédéral» de prise de décision au sein de l'autorité fédérale, tel que nous le connaissons aujourd'hui, offre-t-il les meilleurs résultats, ou peut-on donner à ce processus décisionnel un caractère plus fédéral, sans parité ni droits de veto?

Le thème du fédéralisme à quatre est étroitement lié aussi à la question du rôle des accords de coopération. Dans les propositions en faveur d'un fédéralisme à quatre, émanant notamment du professeur Alen, la question centrale est toujours la même: que fait-on des Communautés à Bruxelles? On pourrait les remplacer par d'autres formes de coopération ou d'accords de coopération. M. Pas n'y est pas favorable. Le remplacement des parlements et des gouvernements par des systèmes d'accords de coopération entraînerait, selon lui, une régression démocratique. Le remplacement d'un parlement par une commission parlementaire, qui s'appuie sur des accords de coopération, n'améliore ni la transparence ni la qualité de la démocratie.

Tout cela témoigne d'une tendance plus large qui repose sur l'idée que les formes de coopération, comme les accords de coopération par exemple, seraient la solution miracle à tous les problèmes. Selon M. Pas, l'obligation de coopérer doit d'entrée de jeu résoudre les problèmes qui se posent en termes de répartition des compétences: manque de clarté, morcellement ou méfiance excessive envers les autorités compétentes. Or on peut douter que toutes ces formes de coopération soient une réponse adéquate à ces problèmes. Selon l'intervenant, il faut se demander comment l'on peut résoudre les problèmes initiaux et ainsi améliorer la répartition des compétences.

Un autre exemple frappant de cet espoir inconsidéré que l'on place dans les formes de coopération est le plaidoyer en faveur de la possibilité d'adapter la répartition des compétences par le biais d'accords de coopération. Ainsi, Jürgen Vanpraet, par exemple, plaide pour que l'on remédie au manque de clarté et d'efficacité dans la répartition des compétences en donnant aux Communautés, aux Régions et à l'autorité fédérale la possibilité de transférer leurs compétences à d'autres autorités par le biais d'accords de coopération.

Cette approche est flexible et permet de dédramatiser quelque peu les discussions sur les compétences. Cela permet, dans la phase de formation du gouvernement fédéral, d'aborder la question d'un transfert de compétences avec pragmatisme et dans une atmosphère autre que celle d'une crise existentielle de l'État belge.

systeem van de besluitvorming binnen de federale overheid dat we nu kennen, de beste resultaten, of kan die besluitvorming een meer federaal karakter krijgen, zonder pariteit en vetorechten?

Het thema van het federalisme met vier is ook nauw verbonden met de vraag naar de rol van de samenwerkingsakkoorden. In de voorstellen voor een federalisme met vier, onder meer van professor Alen, is de centrale vraag steeds: wat met de Gemeenschappen in Brussel? Een alternatief zou zijn hen te vervangen door andere vormen van samenwerking of samenwerkingsakkoorden. De heer Pas staat daar afwijzend tegenover. Parlementen en regeringen vervangen door systemen van samenwerkingsakkoorden houdt naar zijn mening een democratische achteruitgang in. Een parlement vervangen door een parlementaire commissie, die steunt op samenwerkingsakkoorden, verbetert de transparantie en democratische kwaliteit niet.

Het voorgaande getuigt van een ruimer fenomeen: de idee dat samenwerkingsvormen, waaronder samenwerkingsakkoorden, een mirakeloplossing vormen voor allerlei problemen. Volgens de heer Pas moet de verplichting tot samenwerken doorgaans van meet af aan gebreken in de bevoegdheidsverdeling remediëren: onduidelijkheden, versnippering, of een overdreven wantrouwen in de bevoegde overheden. Het valt te betwijfelen dat al die samenwerkingsvormen daarvoor een adequaat antwoord kunnen bieden. Hij pleit ervoor zich af te vragen hoe men de oorspronkelijke problemen kan aanpakken en zo de bevoegdheidsverdeling kan verbeteren.

Een ander frappant voorbeeld van deze misplaatste verwachting is het pleidooi om het mogelijk te maken de bevoegdheidsverdeling aan te passen via samenwerkingsakkoorden. Zo pleit Jürgen Vanpraet ervoor om onduidelijkheden en inefficiënties in de bevoegdheidsverdeling te verhelpen door de Gemeenschappen, de Gewesten en de federale overheid de mogelijkheid te geven om via samenwerkingsakkoord hun bevoegdheden over te dragen aan andere overheden.

Deze aanpak is flexibel, en kan de bevoegdheidsdiscussies enigszins dedramatiseren. Bij de federale regeringsvorming kan een verschuiving van bevoegdheden als een pragmatische kwestie besproken worden, en niet in een sfeer van existentiële crisis van de Belgische Staat.



Mais cette méthode de travail impose quand même une certaine prudence car elle peut entraîner elle aussi des situations conflictuelles permanentes. Chaque compétence étant adaptable constamment, elle peut toujours faire l'objet d'un conflit politique. En Espagne, les entités fédérées intègrent dans leur «statut» une liste de leurs compétences propres, à charge alors pour le parlement national de l'approuver. Mais ce modèle aussi a montré ses limites ces dernières années.

La question se pose de savoir si une adaptation des compétences serait plus aisée par le biais d'un accord de coopération que par une loi spéciale ou une modification de la Constitution. L'assentiment du Parlement fédéral à la majorité spéciale (majorité des deux tiers et majorité dans chaque groupe linguistique) serait alors remplacé par l'assentiment à la fois de chaque parlement d'entité fédérée concerné et des institutions fédérales.

Par ailleurs, M. Pas attire l'attention sur le risque inhérent au fédéralisme coopératif en Belgique. Il vise à résoudre les difficultés liées à la prise de décisions commune au niveau fédéral en accordant une certaine autonomie aux entités fédérées. La réforme de l'État devait offrir une solution au dilemme de la majorité flamande, qui ne pouvait pas utiliser sa position majoritaire pour réaliser ses propres projets politiques.

L'autonomie comme solution à l'impasse au sein de l'État belge a toutefois entraîné à son tour de nouveaux mécanismes de blocage.

Ainsi, le Comité de concertation, comme le gouvernement fédéral, est en principe composé de manière paritaire – le fait que le représentant de la Communauté germanophone rompe cette parité constitue un point de réflexion – et est, en tout état de cause, un système qui requiert le consensus. Il en découle un droit de veto pour la Communauté française, la Région wallonne, le gouvernement fédéral, etc.

Il en va de même en ce qui concerne les conflits d'intérêts. Chaque parlement a la possibilité consécutivement de s'opposer à des propositions ou des projets d'un autre parlement ou d'un autre gouvernement. Si un conflit d'intérêts oppose Flamands et francophones, cela signifie que cinq parlements à majorité francophone ont la possibilité de bloquer une proposition flamande.

Bref, le fédéralisme coopératif crée de nouveaux mécanismes de blocage de grande ampleur et fait ressurgir les situations qu'il était censé résoudre.

Toch geeft ook deze werkwijze aanleiding tot terughoudendheid, omdat ook zij het risico van permanente conflictsituaties inhoudt. Aangezien elke bevoegdheid voortdurend aanpasbaar is, kan elke bevoegdheid steeds het voorwerp worden van een politiek conflict. In Spanje nemen de deelstaten in hun «statuut» een lijst van hun eigen bevoegdheden op, die het nationaal parlement dan moet goedkeuren. De laatste jaren is ook dit model op zijn grenzen gestuit.

De vraag rijst of een aanpassing van bevoegdheden wel vlotter zou verlopen via een samenwerkingsakkoord dan via een bijzondere wet of een Grondwetswijziging. De instemming van de bijzondere meerderheid (een tweederdemeerderheid en een meerderheid in elke taalgroep) in het federaal Parlement wordt dan immers vervangen door de instemming van elk betrokken deelstaatsparlement én van de federale instellingen.

De heer Pas vestigt daarnaast de aandacht op het inherent risico van het coöperatief federalisme in België. Het beoogt de moeilijkheden om op federaal vlak tot een gezamenlijke besluitvorming te komen, op te lossen door autonomie te geven aan de deelentiteiten. De Staatshervorming moest een uitweg bieden uit het dilemma van de Vlaamse meerderheid, die geen gebruik kon maken van haar meerderheidspositie om eigen politieke projecten te realiseren.

De autonomie als oplossing voor de impasse binnen de Belgische Staat, gaf echter weer aanleiding tot nieuwe blokkeringsmechanismen.

Zo is het Overlegcomité, zoals de federale regering, in principe paritair samengesteld – een punt van reflectie is dat de vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap die pariteit doorbreekt – en in ieder geval een systeem dat consensus vereist. Daaruit vloeit een vetorecht voort voor de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, de federale regering, enz.

Iets gelijkaardigs geldt voor de belangenconflicten. Elk parlement heeft consecutief de mogelijkheid om bezwaren te maken tegen voorstellen of ontwerpen van een ander parlement of een andere regering. Bij een Vlaams-Franstalig belangenconflict betekent dit dat vijf parlementen met een Franstalige meerderheid de mogelijkheid hebben om een Vlaams voorstel te blokkeren.

Kortom, het coöperatief federalisme creëert uitgebreide nieuwe blokkeringsmechanismen, die de situatie die men wil oplossen opnieuw in het systeem invoert.

**2) Exposés de M. Marc Verdussen, professeur de Droit constitutionnel à la faculté de Droit et de Criminologie de l'Université catholique de Louvain (UCLouvain), et de M. Marc Uyttendaele, professeur de Droit constitutionnel à la faculté de Droit et de Criminologie de l'Université libre de Bruxelles (ULB)**

M. Verdussen et M. Uyttendaele ont communiqué à la commission un rapport commun.

M. Verdussen fait remarquer que les questions envoyées par la commission étaient extrêmement nombreuses, au point que, pour répondre à toutes, il faudrait rédiger un nouveau traité sur le fédéralisme. Les professeurs ont donc ciblé les questions qui leur paraissaient les plus opportunes. Leur note se subdivise en deux parties: la première répond à la volonté de la commission de procéder à une évaluation des accords de coopération, la seconde est plus prospective et fondée sur l'idée d'une Belgique à quatre Régions. M. Verdussen présentera la situation actuelle (soit la première partie de la note) tandis que M. Uyttendaele se livrera plutôt à un exercice prospectif (soit la deuxième partie de la note). Les experts précisent toutefois qu'ils assument tous deux la responsabilité de l'ensemble du rapport qu'ils ont remis.

#### a) Les accords de coopération

Les deux experts se sont concentrés sur la question des contrôles juridictionnels possibles sur les accords de coopération. L'enjeu de cette question n'est rien moins que l'état de droit. Dans un état de droit, aucune règle ne peut jouir d'une impunité parce qu'échappant à tout contrôle juridictionnel qui viserait à s'assurer de sa compatibilité avec les lois, la Constitution, ou les traités internationaux.

Les contrôles des accords de coopération sont – ou devraient être – au nombre de cinq. Chacun d'eux pose un problème pour lequel les experts proposent des pistes concrètes de solution.

#### 1. Le contrôle sur les accords de coopération eux-mêmes

Un accord de coopération est une convention conclue par des gouvernements, sans intervention des parlements, du moins dans un premier temps.

Comme l'accord de coopération a une nature conventionnelle, on pourrait croire qu'il n'est pas contrôlable par la Cour constitutionnelle ni par le Conseil d'État,

**2) Uiteenzetting van de heer Marc Verdussen, hoogleraar Grondwettelijk Recht aan de faculteit Rechtsgeleerdheid en Criminologie van de Universiteit catholique de Louvain (UCLouvain) en van de heer Marc Uyttendaele, hoogleraar Grondwettelijk Recht aan de faculteit Rechtsgeleerdheid en Criminologie van de Universiteit libre de Bruxelles (ULB)**

De heer Verdussen en de heer Uyttendaele hebben aan de commissie een gezamenlijk verslag meegedeeld.

De heer Verdussen merkt op dat de door de commissie gestelde vragen zo talrijk waren dat er een nieuwe verhandeling over federalisme zou moeten worden geschreven om ze allemaal te kunnen beantwoorden. De professoren hebben zich dus geconcentreerd op de vragen die hen het meest relevant leken. Hun nota bestaat uit twee delen: het eerste deel beantwoordt aan de wens van de commissie om samenwerkingsakkoorden te evalueren, het tweede is meer prospectief van aard en gebaseerd op het idee dat België uit vier Gewesten bestaat. De heer Verdussen zal de huidige situatie uiteenzetten (of het eerste deel van de nota), terwijl de heer Uyttendaele zich zal toeleggen op een meer prospectieve oefening (of het tweede deel van de nota). De deskundigen verduidelijken echter dat zij beiden de verantwoordelijk dragen voor het volledige verslag dat zij hebben ingediend.

#### a) De samenwerkingsakkoorden

De twee deskundigen hebben zich gebogen over de kwestie van de eventuele rechterlijke toetsing van de samenwerkingsakkoorden. Wat op het spel staat is niets minder dan de rechtsstaat. In een rechtsstaat kan geen enkele regel straffeloos zijn omdat anders geen rechterlijke toetsing wordt toegepast om na te gaan of die regel verenigbaar is met wetten, de Grondwet of internationale verdragen.

Het gaat – of zou moeten gaan – om vijf toetsingen van de samenwerkingsakkoorden. Elke toetsing vormt een probleem waarvoor de deskundigen concrete oplossingen voorstellen.

#### 1. De toetsing van de samenwerkingsakkoorden zelf

Een samenwerkingsakkoord is een akkoord dat door regeringen wordt gesloten, zonder dat de parlementen daarbij worden betrokken, althans in eerste instantie.

Aangezien het samenwerkingsakkoord conventioneel van aard is, zou men kunnen denken dat het niet kan worden getoetst door het Grondwettelijk Hof of de Raad

qui ne connaissent que de normes législatives ou réglementaires adoptées unilatéralement, et non de normes conventionnelles. Pourtant, ce point de vue ne fait pas l'unanimité, spécialement au sein de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Selon une autre thèse, les accords de coopération, bien que de nature conventionnelle, ont pour objet de poser des règles générales et abstraites qui, parce qu'elles émanent de gouvernements, revêtent dans leur contenu un caractère réglementaire. Si l'on suit cette thèse, on doit admettre que la section du contentieux administratif du Conseil d'État devrait pouvoir connaître de recours en annulation dirigés contre ces accords de coopération. Aujourd'hui, la question est controversée. Dans sa note écrite, M. Verdussen fait référence à deux arrêts du Conseil d'État (1) et à l'excellent rapport de Mme Claudine Mertes, auditeur au Conseil d'État (2), montrant que la question prête aujourd'hui à discussion.

Or, on ne peut accepter une telle situation qui est source d'insécurité juridique. De plus, si l'on ne suit pas la thèse de la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, les accords de coopération sont soustraits à tout contrôle juridictionnel, ce qui n'est pas admissible dans un état de droit. Les lois coordonnées sur le Conseil d'État devraient être modifiées de manière à consolider définitivement la compétence du Conseil d'État à l'égard des accords de coopération.

## 2. Le contrôle sur les lois, décrets et ordonnances d'assentiment des accords de coopération

Les accords de coopération doivent, dans certains cas de plus en plus nombreux, être approuvés par les législateurs concernés. On parle d'assentiment. Une fois confirmé par le législateur, l'accord de coopération acquiert une valeur législative qui justifie que la Cour constitutionnelle puisse en connaître, par exemple, si l'accord de coopération est contraire à un droit fondamental.

Techniquement, la Cour ne connaîtra pas de l'accord de coopération lui-même, elle interviendra à travers la loi, le décret ou l'ordonnance portant assentiment à l'accord. La Cour applique cependant aux accords de coopération

van State. Beide instellingen leggen zich louter toe op wetgevende of regelgevende normen, die eenzijdig zijn goedgekeurd, en niet op conventionele normen. Over dit standpunt bestaat echter onenigheid, in het bijzonder binnen de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Volgens een andere opvatting zijn samenwerkingsakkoorden, hoewel conventioneel van aard, bedoeld om algemene en abstracte regels vast te stellen die, omdat zij door regeringen worden opgesteld, qua inhoud regelgevend van aard zijn. Indien men deze opvatting volgt, moet worden erkend dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep tot nietigverklaring kan instellen tegen deze samenwerkingsakkoorden. Momenteel is deze kwestie controversieel. In zijn schriftelijke nota verwijst de heer Verdussen naar twee arresten van de Raad van State (1) en naar het uitstekende verslag van mevrouw Claudine Mertes, auditeur bij de Raad van State (2) waaruit blijkt dat de kwestie nu voor discussie vatbaar is.

Een dergelijke situatie kan niet worden aanvaard, want ze vormt een bron van rechtsonzekerheid. Bovendien, indien we het argument over de bevoegdheid van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet volgen, worden samenwerkingsakkoorden onttrokken aan elke rechterlijke toetsing, wat in een rechtsstaat onaanvaardbaar is. De gecoördineerde wetten over de Raad van State zouden moeten worden gewijzigd, zodat de bevoegdheid van de Raad van State met betrekking tot samenwerkingsakkoorden definitief kan worden vastgesteld.

## 2. De toetsing van de wetten, decreten en ordonnances ter instemming met de samenwerkingsakkoorden

Samenwerkingsakkoorden moeten, in sommige – steeds talrijker – gevallen, door de betrokken wetgevers worden goedgekeurd. Dit staat bekend als instemming. Zodra het samenwerkingsakkoord door de wetgever is bekrachtigd, krijgt het een wetgevende waarde, wat rechtvaardigt dat het Grondwettelijk Hof er kennis van kan nemen, en kan oordelen bijvoorbeeld of het samenwerkingsakkoord in strijd is met een grondrecht.

Technisch gezien zal het Hof geen kennis nemen van het samenwerkingsakkoord zelf; het treedt op via de wet, het decreet of de ordonnantie ter instemming met het akkoord. Het Hof past op samenwerkingsakkoorden

(1) C.E., arrêt *De Coster*, n° 204.847, 7 juin 2010 et C.E., *Centrale générale des services publics (CGSP)*, n° 227.088, 10 avril 2014.

(2) Rapport précédant l'arrêt du Conseil d'État du 10 avril 2014.

(1) RvS, arrest *De Coster*, nr. 204.847, 7 juni 2010 en RvS, *Algemene Centrale der openbare diensten (ACOD)*, nr. 227.088, 10 april 2014.

(2) Verslag dat voorafgaat aan het arrest van de Raad van State van 10 april 2014.



la même logique qu'aux traités internationaux: elle considère que par la loi, le décret ou l'ordonnance portant assentiment à un accord de coopération, le législateur s'approprie le contenu de l'accord. Toutefois, cette appropriation est une fiction, car la marge de manœuvre des parlements est nulle: l'accord est à prendre ou à laisser, sans aucune possibilité d'amender le texte de l'accord. Ceci soulève la question de la place des parlements dans l'assentiment aux accords de coopération. La professeure Céline Romainville y reviendra.

### 3. Le contrôle sur le défaut d'accord de coopération obligatoire

Ce troisième type de contrôle est très différent. Dans certains cas, également de plus en plus nombreux, la loi spéciale impose de conclure des accords de coopération. Que peut-on faire lorsqu'un accord de coopération obligatoire n'a pas été conclu? En vertu de l'article 30*bis* de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, un recours devant la Cour constitutionnelle est possible en cas de non-respect par un législateur des formalités imposées par la loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI), telles que concertation, association, avis conforme, etc. Cet article 30*bis* ajoute toutefois «à l'exception des accords de coopération».

La Cour constitutionnelle prend acte du fait que l'article 30*bis* exclut les accords de coopération. Néanmoins, elle considère que l'absence d'accord de coopération peut être assimilée à une atteinte au principe de loyauté fédérale inscrit dans la Constitution. Il lui arrive donc de sanctionner des législateurs pour avoir légiféré dans des domaines où un accord de coopération aurait dû être conclu préalablement.

M. Verdussen est d'avis qu'il serait utile, pour des raisons de clarification juridique, de modifier l'article 30*bis* de la loi sur la Cour constitutionnelle.

L'intervention de la Cour est en outre toujours aléatoire. En effet, elle ne peut avoir lieu que si une loi, un décret ou une ordonnance ont été adoptés dans un domaine qui nécessitait un accord de coopération. Comme le professeur Uyttendaele, M. Verdussen se demande s'il ne faudrait pas envisager d'introduire un recours préventif, à l'instar du recours en carence devant la Cour de justice de l'Union européenne (UE), prévu par l'article 265 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

echter dezelfde logica toe als op internationale verdragen: het is van oordeel dat door middel van de wet, het decreet of de ordonnantie ter instemming met een samenwerkingsakkoord, de wetgever zich de inhoud van het akkoord eigen maakt. Die toe-eigening is echter fictie, omdat de manoeuvreerruimte van de parlementen *nihil* is: het akkoord is te nemen of te laten, de tekst van het akkoord kan niet worden gewijzigd. Daarbij rijst de vraag wat de plaats van de parlementen is bij de instemming met samenwerkingsakkoorden. Professor Céline Romainville komt hier nog op terug.

### 3. De toetsing betreffende het ontbreken van een verplicht samenwerkingsakkoord

Deze derde vorm van controle is heel anders. In sommige gevallen – ook in toenemende mate – moeten er volgens de bijzondere wet samenwerkingsakkoorden worden gesloten. Wat gebeurt er als er geen verplichte samenwerkingsovereenkomst is gesloten? Volgens artikel 30*bis* van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, kan beroep worden ingesteld bij het Grondwettelijk Hof indien een wetgever de formaliteiten niet naleeft die door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) worden opgelegd, zoals overleg, betrokkenheid, eensluidende adviezen, enz. Artikel 30*bis* voegt daar echter aan toe «de samenwerkingsakkoorden [...] uitgezonderd».

Het Grondwettelijk Hof neemt nota van het feit dat artikel 30*bis* samenwerkingsakkoorden uitsluit. Toch gaat het Hof ervan uit dat het ontbreken van een samenwerkingsakkoord kan worden gelijkgesteld met een schending van het in de Grondwet verankerde beginsel van federale loyaliteit. Daarom legt het wetgevers soms een sanctie op omdat er wetgeving werd opgesteld voor domeinen waarvoor voorafgaandelijk een samenwerkingsakkoord had moeten worden gesloten.

De heer Verdussen vindt dat het nuttig zou zijn om, met het oog op juridische verduidelijking, artikel 30*bis* van de wet op het Grondwettelijk Hof te wijzigen.

Bovendien is het optreden van het Hof altijd toevallig. Dat kan immers alleen als er een wet, decreet of ordonnantie is aangenomen in een bepaald domein waarvoor een samenwerkingsakkoord was vereist. Net als professor Uyttendaele vraagt de heer Verdussen zich af of niet moet worden overwogen een preventief rechtsmiddel in te voeren, zoals het beroep wegens nalatigheid bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU), als bepaald in artikel 265 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

On pourrait aussi envisager une action en responsabilité civile contre l'État, une Région ou une Communauté qui n'a pas conclu d'accord de coopération. La responsabilité civile des pouvoirs publics est toutefois une question difficile, d'autant plus lorsque c'est le législateur qui est en cause. De plus, vu l'arriéré judiciaire, une telle procédure durerait des années.

Le professeur Verdussen attire donc l'attention sur le pouvoir exorbitant que détient aujourd'hui la Cour constitutionnelle. Au nom de la loyauté fédérale, elle se donne le pouvoir de sanctionner des législateurs en cas de non-conclusion d'un accord de coopération obligatoire. Elle va même jusqu'à dire que, dans certains domaines, la loyauté fédérale impose la conclusion d'un tel accord, même si cela ne figure pas explicitement dans la loi spéciale de réformes institutionnelles.

#### 4. Le contrôle sur le non-respect des accords de coopération

On peut imaginer que, bien que lié par un accord de coopération, un législateur adopte unilatéralement une loi, un décret ou une ordonnance allant à l'encontre de ce que prévoit cet accord. L'article 92*bis* de la LSRI ne prévoit aucune sanction dans ce cas. Ce silence peut-il être comblé par d'autres mécanismes plus généraux?

Un premier constat s'impose: les accords de coopération ne font pas partie des normes répartitrices de compétences. Peut-on alors invoquer le principe de la loyauté fédérale? Oui, dans un arrêt bien connu où elle statuait sur des recours en annulation contre la loi d'assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UE, la Cour constitutionnelle déclare qu'un accord de coopération ne peut être modifié unilatéralement par une norme législative ultérieure sans qu'il soit porté atteinte à la loyauté fédérale. Cette phrase est très importante car elle revient à dire que le principe *pacta sunt servanda* est rendu obligatoire par le principe de la loyauté fédérale. Elle range donc les accords de coopération parmi les normes de référence pouvant conduire à une invalidation des normes législatives qui y contreviennent.

Une question reste ouverte: toute violation d'un accord de coopération est-elle constitutive d'une méconnaissance de la loyauté fédérale? Selon la doctrine, ce ne serait pas toujours le cas, mais dans les faits, c'est la Cour constitutionnelle qui en décide.

Ook kan een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering tegen de Staat, een Gewest of een Gemeenschap worden overwogen als die geen samenwerkingsakkoord heeft gesloten. De burgerlijke aansprakelijkheid van overheidsinstanties is echter een moeilijke kwestie, vooral wanneer de wetgever erbij betrokken is. Bovendien zou een dergelijke procedure jaren in beslag nemen, gelet op de gerechtelijke achterstand.

Spreker vestigt daarom de aandacht op de buitengewone macht die het Grondwettelijk Hof nu heeft. In naam van de federale loyaliteit geeft het zichzelf de macht om wetgevers sancties op te leggen indien een verplicht samenwerkingsakkoord niet wordt gesloten. Het gaat zelfs zo ver dat op bepaalde gebieden de federale loyaliteit vereist dat een dergelijk akkoord wordt gesloten, ook al wordt dit niet uitdrukkelijk vermeld in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

#### 4. De toetsing van de niet-naleving van het verplichte samenwerkingsakkoord

Men kan zich voorstellen dat een wetgever, hoewel gebonden door een samenwerkingsakkoord, eenzijdig een wet, een decreet of een verordening goedkeurt die indruist tegen de bepalingen van dit akkoord. Artikel 92*bis* van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen voorziet in dit geval niet in sancties. Kan dit stilzwijgen worden verholpen door andere, meer algemene mechanismen?

Een eerste vaststelling duikt op: samenwerkingsakkoorden vallen niet onder de bevoegdheidsverdelende normen. Kan dan het beginsel van federale loyaliteit worden ingeroepen? Ja, het Grondwettelijk Hof stelde in een bekend arrest, waarin het zich uitsprak over een beroep tot vernietiging van de wet tot instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EU, dat een samenwerkingsakkoord niet eenzijdig door een latere wetgevende norm kan worden gewijzigd zonder dat de federale loyaliteit wordt geschonden. Deze zin is zeer belangrijk omdat hij betekent dat het beginsel *pacta sunt servanda* verplicht wordt gemaakt door het beginsel van federale loyaliteit. Het plaatst samenwerkingsakkoorden dus bij de referentienormen die kunnen leiden tot de nietigheid van wetgevende normen die deze overtreden.

Een vraag blijft onbeantwoord: is de schending van een samenwerkingsakkoord een miskennis van de federale loyaliteit? Volgens de doctrine zou dit niet altijd het geval zijn, maar in feite beslist het Grondwettelijk Hof hierover.

Quand une collectivité fédérale ou fédérée est partie à un accord de coopération, il est normal qu'elle puisse modifier l'accord ou le dénoncer. Or, rien n'est prévu à cet égard dans la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle. Tout dépend donc de ce que prévoit l'accord de coopération. En l'absence de disposition, il ne sera possible de modifier ou dénoncer l'accord qu'à l'unanimité des parties. Il faudrait peut-être modifier l'article 92bis de la LSRI sur ce point.

##### 5. Le contrôle sur l'exécution des accords de coopération

*L'article 92bis, § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, de la LSRI prévoit que lorsqu'un accord de coopération est conclu, les parties doivent mettre en place une juridiction dite «de coopération» (3). Dans les travaux préparatoires, cette juridiction de coopération faisait l'objet de très nombreuses critiques à l'époque. Certains dénonçaient une juridiction de compromis, sans procédure indépendante, juste et impartiale, un choix juridiquement indéfendable, un pas en arrière pour les partisans d'un véritable fédéralisme, un exercice d'improvisation. Cette disposition a pourtant été adoptée mais on reconnaît aujourd'hui que la solution est bancale. Il faudrait en effet une juridiction par accord de coopération, ce qui risquerait de compromettre l'unité de la jurisprudence. Les décisions de cette juridiction n'auraient en outre qu'une autorité de chose jugée très limitée.*

Jamais une juridiction de ce type n'a été installée. Ne faudrait-il dès lors pas supprimer cette obligation et habilitier la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'État à statuer sur les difficultés d'exécution ou d'interprétation des accords de coopération? Notons qu'il serait plus facile de confier cette compétence au Conseil d'État – moyennant une modification des lois spéciales de réformes institutionnelles ou des lois coordonnées sur le Conseil d'État – car la confier à la Cour constitutionnelle nécessiterait une révision de l'article 142 de la Constitution.

##### b) La perspective d'un fédéralisme coopératif régénéré

M. Uyttendaele fait état d'une certaine perplexité quant à la mission qui leur a été confiée, à son collègue le professeur Verdussen et à lui-même. En effet, d'une part, les

(3) En exécution de cette disposition a été adoptée la loi du 23 janvier 1989 sur la juridiction visée aux articles 92bis, § 5 et § 6, et 94, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. C'est dans cette loi qu'il est question d'une juridiction «de coopération».

Wanneer een federale of deelstatelijke overheid partij is bij een samenwerkingsakkoord, is het normaal dat zij het akkoord kan wijzigen of opzeggen. De bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof zegt hier echter niets over. Alles hangt dus af van wat het samenwerkingsakkoord bepaalt. Bij gebrek aan bepalingen hierover, kan een akkoord alleen gewijzigd of opgezegd worden als alle partijen daarmee akkoord gaan. Misschien moet artikel 92bis van de BWIH op dit punt worden gewijzigd.

##### 5. De controle op de uitvoering van de samenwerkingsakkoorden

Artikel 92bis, § 5, eerste lid, van de BWIH bepaalt dat wanneer een samenwerkingsakkoord wordt gesloten, de partijen een rechtscollege, het «samenwerkingsgerecht»(3), instellen. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd dit rechtscollege uitvoerig bekritiseerd. Sommigen beschouwden het als een compromiscollege zonder onafhankelijke, eerlijke en onpartijdige procedure, een juridisch onverdedigbare keuze, een stap achteruit voor de voorstanders van een volwaardig federalisme, en een improvisatie-oefening. De bepaling werd niettemin aangenomen, maar men is het er vandaag over eens dat het een manke oplossing is. Er zou dan immers een rechtscollege per samenwerkingsakkoord moeten worden opgericht, wat de eenheid van de rechtspraak in het gedrang zou kunnen brengen. De beslissingen van dit rechtscollege zouden bovendien slechts een zeer beperkt gezag van gewijsde bezitten.

Dit soort rechtscollege werd nooit ingesteld. Kan men deze verplichting dus niet beter afschaffen en het Grondwettelijk Hof of de Raad van State machtigen om zich uit te spreken over problemen met de uitvoering of de interpretatie van samenwerkingsakkoorden? Wij wijzen erop dat het gemakkelijker zou zijn deze bevoegdheid aan de Raad van State toe te kennen – mits de bijzondere wetten houdende institutionele hervormingen of de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden gewijzigd – omdat een toewijzing aan het Grondwettelijk Hof een herziening van artikel 142 van de Grondwet zou vergen.

##### b) Het vooruitzicht op een vernieuwd samenwerkingsfederalisme

De heer Uyttendaele staat enigszins perplex van de opdracht die aan zijn collega professor Verdussen en hemzelf werd toevertrouwd. Enerzijds tonen de vele

(3) Ter uitvoering van deze bepaling werd de wet van 23 januari 1989 op het rechtscollege bedoeld bij artikel 92bis, § 5 en § 6, en artikel 94, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aangenomen. Het is in deze wet dat er sprake is van een «samenwerkingsgerecht».

multiples questions posées, complexes et intelligentes, démontraient, de la part de la commission, une réflexion en amont sur des questions juridiques aussi importantes que délicates. Mais, d'autre part, les professeurs ont tous deux eu le sentiment que ces questions éludaient une réflexion plus fondamentale sur les fondations même du système fédéral belge.

On peut, comme on le fait d'ailleurs depuis longtemps, réfléchir à l'évolution du système dont certains volets s'expliquent par des moments bien déterminés de l'histoire politique du pays. On a sans cesse essayé de le polir, de l'améliorer, la réponse depuis 1970 étant toujours la même: la démocratie, qui ne supporte pas la simplicité extrême, implique donc la complexité. En d'autres termes, une logique démocratique, dans un pays aussi composite et complexe que la Belgique, débouche sur encore plus de complexité.

Si le système institutionnel, tel qu'il existe aujourd'hui, a été un formidable outil de pacification des conflits intercommunautaires, il a aussi créé un objet inintelligible aux non-spécialistes, ce qui pose en quelque sorte un problème démocratique «à l'envers»: le fossé se creuse de manière de plus en plus évidente entre les citoyens, d'une part, et les acteurs institutionnels, c'est-à-dire non seulement les parlementaires, mais aussi les experts en droit constitutionnel, d'autre part. Nous sommes confrontés à un important problème de lisibilité du système.

Après six réformes de l'État, le moment est sans doute venu de formuler des diagnostics, de tirer des constats et de lancer des perspectives permettant de recréer un système qui soit à tout le moins intelligible à ceux auxquels il est destiné, c'est-à-dire aux citoyens. C'est le nœud même de la réflexion de MM. Uyttendaele et Verdussen.

Les propositions visant à rendre plus efficaces et plus lisibles les contrôles portant sur les accords de coopération s'inscrivent dans cette perspective. Mais l'objectif des deux constitutionnalistes est aussi de fixer un contexte plus général.

Le fédéralisme coopératif inventé en 1988 était un vœu pieux. On avait réalisé que jusqu'alors, les réformes de 1970 et de 1980 avaient donné lieu à un fédéralisme «sparadrap», destiné à réagir à la blessure communautaire et aux tensions, voire aux conflits, qu'elle a causés, raison pour laquelle on a créé un système dans une logique totalement défensive. Le but était de rendre

complexe en intelligente vragen immers aan dat de commissie nadenkt over belangrijke en delicate juridische kwesties. Anderzijds hebben beide professoren de indruk dat deze vragen voorbijgaan aan een fundamenteelere beschouwing over de grondslagen zelf van het Belgisch federaal stelsel.

Men kan, en dat is wat men trouwens al lang doet, nadenken over de evolutie van het stelsel waarvan sommige aspecten te verklaren zijn door welbepaalde gebeurtenissen in de politieke geschiedenis van het land. Men heeft voortdurend getracht het te polijsten en te verbeteren, en het antwoord is sinds 1970 steeds hetzelfde: de democratie, die geen extreme eenvoud verdraagt, kan dus niet anders dan complex zijn. Met andere woorden mondt de democratische logica, in een heterogeen en complex land als België, uit in nog meer complexiteit.

Hoewel het institutioneel stelsel dat wij vandaag kennen een heel doeltreffend middel is geweest om communautaire conflicten te bedaren, is het ook onbegrijpelijk geworden voor niet-specialisten, wat in zekere zin een «omgekeerd» democratisch probleem vormt: er is een steeds groeiende kloof tussen de burgers enerzijds en de institutionele actoren – niet alleen de parlementsleden, maar ook de grondwetsspecialisten – anderzijds. Er is een groot probleem van leesbaarheid van het systeem.

Na zes staatshervormingen is het nu allicht tijd om diagnoses te stellen, conclusies te trekken en vooruitzichten te bieden en een stelsel heruit te vinden dat op zijn minst begrijpelijk is voor diegenen voor wie het bestemd is, met name de burgers. Dit is de kern van de uiteenzetting van de heren Uyttendaele en Verdussen.

De voorstellen om de controles op de samenwerkingsakkoorden doeltreffender en leesbaarder te maken, passen in dit perspectief. Maar de twee grondwetsspecialisten willen ook een algemenere context vaststellen.

Het samenwerkingsfederalisme dat in 1998 is uitgevonden, was een vrome wens. Men was tot het besef gekomen dat tot dan toe, de hervormingen van 1970 en 1980 geleid hadden tot een «pleisterfederalisme», dat bedoeld was om een antwoord te bieden op de communautaire wonden en op de spanningen, en zelfs conflicten, die daaruit waren voortgevloeid. Men had



gérable ce qui ne l'était plus correctement dans le cadre d'institutions fédérales communes.

L'idée, presque fantasmagorique, de la réforme de 1988 était de substituer à un droit de l'autorité fédérale, qui pouvait être ressenti, de part et d'autre, comme étant imposé, un droit commun qui soit librement consenti par tous. Force est de constater, en 2022, que le pari a échoué et qu'il faut sans doute franchir une autre étape.

M. Uyttendaele illustre son propos par une brève démonstration, au travers des six réformes de l'État.

Tout part d'une équation impossible: une revendication régionale au sud, une revendication communautaire au nord. Comme dans certains centres de fécondation *in vitro*, on a implanté six embryons, en se disant: «Advienne que pourra!» Et c'est là qu'on peut appliquer à la réforme de l'État cette phrase fascinante de Darwin: «Ce n'est pas la plus forte des espèces qui survit, ni la plus intelligente. C'est celle qui est la plus adaptable au changement, qui vit avec les moyens disponibles et qui coopère contre les menaces communes.»

Que sont devenus les six embryons?

La Région flamande est mort-née en 1980: elle n'a jamais existé dans les faits.

En 1988, on a assisté, d'une part, à un renforcement du fédéralisme communautaire sur le plan des compétences, avec, en particulier, la communautarisation de l'enseignement, et, d'autre part, à l'émergence d'un fédéralisme régional, avec la création de la Région de Bruxelles-Capitale.

La réforme de 1993 – et cela confirme la référence au darwinisme – marque le début de la déliquescence de la Communauté française, qui perd réellement son poids et sa puissance, avec un parlement qui n'est plus élu au suffrage universel direct et, surtout, des compétences qui vont commencer à fuir vers la Région wallonne, d'une part, et vers la Commission communautaire française (Cocof), d'autre part.

C'est un tournant fondamental. En effet, notre Constitution contient toujours, à l'article 39, le principe – devenu ridicule eu égard à la mise en œuvre réelle des réformes – de l'étanchéité des compétences communautaires et régionales. Cette étanchéité vole en éclats avec

dus vanuit een puur defensieve logica gewerkt. Het was de bedoeling om zaken beheersbaar te houden wanneer dat niet meer kon in het kader van gemeenschappelijke federale instellingen.

Het bijna fantasmagorische idee van de hervorming van 1988 was om het recht van de federale overheid, dat aan beide kanten als opgelegd kon worden beschouwd, te vervangen door een gemeenschappelijk recht waar iedereen vrij mee zou instemmen. In 2022 moet men vaststellen dat dit niet gelukt is en dat men waarschijnlijk een nieuwe stap moet zetten.

De heer Uyttendaele licht dit toe door de zes staatshervormingen kort te overlopen.

Alles vertrekt vanuit tegengestelde eisenpakketten: een gewestelijke eis in het zuiden, een gemeenschaps eis in het noorden. Zoals in sommige *in vitro*-fertilisatiecentra heeft men dan maar zes embryo's ingeplant, onder het motto: «op hoop van zegen!» Op dit punt kan op de Staatshervorming deze fascinerende uitspraak van Darwin worden toegepast: «Het zijn niet de sterkste van een soort die overleven en ook niet de intelligentste. Het zijn degene die zich het best aan veranderingen aanpassen, die leven met de middelen die ze hebben en samenwerken tegen gemeenschappelijke dreigingen.»

Wat is er geworden van de zes embryo's?

Het Vlaams Gewest is in 1980 doodgeboren: het heeft in feite nooit bestaan.

In 1988 werd enerzijds het gemeenschapsfederalisme versterkt op het vlak van de bevoegdheden, met in het bijzonder de overheveling van het onderwijs naar de Gemeenschappen, en is anderzijds het gewestelijk federalisme ontstaan, met de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De hervorming van 1993 luidt – als een bevestiging van de stelling van Darwin – het verval in van de Franse Gemeenschap, die veel van haar gewicht en macht verliest, met een parlement dat niet langer via het algemeen stemrecht wordt verkozen, en vooral met bevoegdheden die geleidelijk aan wegvloeien naar het Waals Gewest aan de ene kant en naar de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof) aan de andere.

Dit is een fundamentele wending. Onze Grondwet stelt in artikel 39 immers nog steeds dat de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten ondoordringbaar zijn, wat absurd geworden is in het licht van de werkelijke tenuitvoerlegging van de hervormingen. Deze



l'article 138, puisque des compétences communautaires vont être exercées par les Régions, et cette tendance va encore se renforcer au moment de la sixième réforme de l'État. Les allocations familiales, par exemple, sont organisées tantôt par les Régions, tantôt par des organes communautaires.

Sans entrer dans les détails, ce qui précède signifie que l'affirmation dans la Constitution de l'existence de trois Régions et de trois Communautés ne signifie plus rien aujourd'hui. La distinction entre Région et Communauté est obsolète, moribonde. Elle n'existe plus que sur le plan formel. Par exemple, l'article 139 de la Constitution permet à la Région wallonne de transférer – et elle l'a déjà fait de manière significative – des compétences à la Communauté germanophone.

Il faut donc cesser de raisonner sur la base de ce fédéralisme à double strate qui est mort, pour oser raisonner en termes d'entités ou de collectivités fédérées.

La note écrite de MM. Uyttendaele et Verdussen évoque trois pistes. La première est celle qui pose le moins de problèmes. Elle consiste à rendre les institutions bruxelloises un peu plus lisibles. Apprendre la structure et le fonctionnement des institutions bruxelloises s'apparente actuellement à un véritable supplice pour un étudiant. Or les commissions communautaires sont, aujourd'hui, parfaitement inutiles, sources de complexité et de confusion.

La logique à double strate – Région et Communauté – ne correspond plus à la réalité. On peut réaliser le même travail dans le cadre d'une entité bruxelloise unique, étant entendu que les normes seraient adoptées exactement de la même manière et avec les mêmes majorités qu'aujourd'hui. Les règles adoptées par la Commission communautaire commune (Cocom) seraient adoptées selon les majorités particulières applicables dans cette institution. Les règles adoptées par la Région continueraient à l'être dans les conditions actuelles. Et s'il subsiste un pouvoir législatif francophone propre, rien n'interdit aux institutions régionales d'exister par le biais du seul groupe linguistique français de l'entité bruxelloise. Soit dit en passant, faut-il garder le terme «ordonnance», résultat d'une tension politique survenue à un certain moment et qui n'a plus guère de sens aujourd'hui? La même interrogation pourrait s'appliquer aux décrets. Pourquoi ne pas nommer «lois» l'ensemble des normes législatives? Ce serait infiniment plus clair, plus simple et plus accessible pour le citoyen.

ondoordringbaarheid wordt aan flarden geschoten door artikel 138, aangezien gemeenschapsbevoegdheden door de Gewesten worden uitgeoefend. Deze tendens zal zich nog versterken na de zesde Staatshervorming. De kinderbijslag, bijvoorbeeld, wordt in sommige gevallen door de Gewesten geregeld, en in andere door de Gemeenschappen.

Zonder in detail te treden, betekent het voorgaande dat de Grondwetsbepaling die stelt dat de er drie Gewesten en drie Gemeenschappen bestaan, vandaag niets meer voorstelt. Het onderscheid tussen Gewest en Gemeenschap is verouderd, op sterven na dood. Het bestaat alleen nog in formele zin. Artikel 139 van de Grondwet, bijvoorbeeld, stelt het Waals Gewest in staat om bevoegdheden over te hevelen naar de Duitstalige Gemeenschap, wat het trouwens al ruimschoots gedaan heeft.

Wij moeten dus stoppen met redeneren op basis van dit tweeledige federalisme dat dood is, en durven denken in termen van gefedereerde entiteiten of instanties.

De nota van de heren Uyttendaele en Verdussen beschrijft drie pistes. De eerste zorgt voor de minste problemen. Zij wil de Brusselse instellingen wat leesbaarder maken. Voor een student is het leren van de structuur en de werking van de Brusselse instellingen momenteel een nachtmerrie. De gemeenschapscommissies zijn vandaag echter volledig overbodig en een bron van complexiteit en verwarring.

De tweelagige logica – Gewest en Gemeenschap – strookt niet meer met de realiteit. Hetzelfde werk kan worden verricht in het kader van één enkele Brusselse entiteit, met dien verstande dat de regels op exact dezelfde wijze en met dezelfde meerderheden zouden worden aangenomen als vandaag. De regels die door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Cocom) worden aangenomen, zouden worden vastgesteld overeenkomstig de bijzondere meerderheden die in die instelling gelden. De door het Gewest aangenomen regels zouden verder worden aangenomen onder de huidige voorwaarden. En als er toch een eigen Franstalige wetgevende macht blijft bestaan, staat niets de gewestelijke instellingen in de weg om alleen via de Franse taalgroep van de Brusselse deelstaat te bestaan. Moeten wij overigens de term «ordonnantie» behouden, die het resultaat is van een politieke spanning die op een bepaald ogenblik is ontstaan en die vandaag niet veel zin meer heeft? Dezelfde vraag zou kunnen worden gesteld met betrekking tot decreten. Waarom noemen we niet alle wetgevende normen «wetten»? Dat zou een stuk duidelijker, eenvoudiger en toegankelijker zijn voor de burger.

M. Uyttendaele aborde la deuxième piste. Si l'on part du principe qu'il n'y a plus ni Région ni Communauté et, il le répète, ce constat est déjà établi sur le plan juridique, on peut constater que, selon la logique darwinienne, quatre entités ont pu traverser les difficultés.

L'entité flamande, depuis toujours, a été la plus forte, quels que soient les paramètres pris en compte. Elle satisfait à tous les indicateurs de ce qu'est une entité fédérée dans la théorie du fédéralisme. Vient ensuite une entité wallonne, évidence que nul ne contestera. La troisième est une entité bruxelloise, avec un élément très réussi, à savoir la protection de la minorité flamande de Bruxelles. On a en effet vu émerger au fil du temps un fait flamand bruxellois que l'on n'était pas certain de voir apparaître au début de la réforme de l'État. La dernière est l'entité germanophone, petite mais bien réelle, avec ses compétences et ses institutions.

Ces quatre entités sont le résultat des embryons implantés dans la Constitution en 1970. La question qui se pose est de savoir si l'on peut s'épargner ce qu'on appelle aujourd'hui le droit communautaire. M. Uyttendaele ne partage pas l'analyse de M. Pas à ce sujet, et cela pour une raison fondamentale.

Pour M. Uyttendaele, la coopération est l'adoption d'un droit commun par deux entités totalement autonomes et indépendantes. C'est l'exercice conjoint de compétences propres.

Des exceptions semblent logiques dans certains domaines, au demeurant assez limités. C'est le cas, par exemple, des organismes audiovisuels. Pour l'enseignement supérieur et sans doute aussi pour la législation fondamentale de l'enseignement, il est probablement utile de garder un droit commun entre plusieurs entités: l'entité flamande et l'entité bruxelloise, d'une part, et l'entité wallonne et l'entité bruxelloise, d'autre part.

La coopération offre des perspectives évidentes et l'on pourrait d'ailleurs déjà fonctionner par le biais d'accords de coopération. Pour M. Uyttendaele, cela n'a rien d'antidémocratique. Il est exact que les lois d'assentiment sont généralement à prendre ou à laisser, mais il serait tout à fait possible de permettre des débats parlementaires plus approfondis. Une norme législative d'assentiment peut être adoptée dans le cadre d'une procédure parlementaire réorganisée dans le strict respect d'un débat démocratique. Et par ailleurs, d'autres textes que les lois d'assentiment sont parfois à prendre ou à

De heer Uyttendaele gaat in op het tweede vraagstuk. Als we uitgaan van het principe dat er niet langer een Gewest of een Gemeenschap bestaat, en, zo herhaalt hij, dit is reeds juridisch vastgesteld, zien we dat volgens de darwinistische logica vier deelstaten in staat waren de moeilijkheden te overwinnen.

De Vlaamse deelstaat is altijd de sterkste geweest, ongeacht de parameters die in aanmerking worden genomen, en voldoet aan alle indicatoren van wat een deelstaat is in de theorie van het federalisme. Dan komt er een Waalse deelstaat, wat voor de hand ligt en niemand zal dat betwisten. De derde is een Brusselse deelstaat, met een zeer succesvol aspect, namelijk de bescherming van de Vlaamse minderheid in Brussel. In de loop van de tijd is een Brussels Vlaams gegeven naar voren gekomen dat bij het begin van de staatshervorming niet voor de hand lag. De laatste is de weliswaar kleine maar reële Duitstalige deelstaat met zijn eigen bevoegdheden en instellingen.

Deze vier deelstaten zijn het resultaat van de embryo's die in 1970 in de Grondwet zijn ingeplant. De vraag is of we ons kunnen onttrekken aan wat nu het gemeenschapsrecht wordt genoemd. De heer Uyttendaele is het niet eens met de analyse van de heer Pas op dit punt, en wel om een fundamentele reden.

Voor de heer Uyttendaele is samenwerking de aanname van een gemeenschappelijk recht door twee volkomen autonome en onafhankelijke deelstaten. Het is de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden.

Uitzonderingen lijken logisch op bepaalde, zij het eerder beperkte, gebieden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de audiovisuele instellingen. Voor het hoger onderwijs en waarschijnlijk ook voor de fundamentele onderwijswetgeving is het waarschijnlijk zinvol om een gemeenschappelijk recht te behouden tussen verschillende deelstaten: de Vlaamse deelstaat en de Brusselse deelstaat enerzijds, en de Waalse deelstaat en de Brusselse deelstaat anderzijds.

Samenwerking biedt voor de hand liggende perspectieven en zou reeds kunnen worden toegepast via samenwerkingsovereenkomsten. Voor de heer Uyttendaele is zoiets niet ondemocratisch. Het klopt dat de instemmingswetten over het algemeen te nemen of te laten zijn, maar een uitvoeriger parlementair debat zou mogelijk zijn. Een wetgevende norm van instemming kan worden aangenomen in het kader van een gereorganiseerde parlementaire procedure met volledige inachtneming van een democratisch debat. En bovendien zijn soms andere teksten dan instemmingswetten te nemen of te

laisser, sans qu'ils puissent faire l'objet d'une réflexion approfondie par le Parlement. Tout cela n'est jamais qu'une question de responsabilité des parlements.

Pour M. Uyttendaele, donc, la coopération elle-même permettrait de recréer ce droit commun.

On pourrait même aller plus loin. On peut envisager un système de cogestion entre deux ministres, ou la contribution d'un ministre, sur la base d'avis ou d'avis conformes. On peut aussi imaginer des systèmes de représentation de l'Exécutif inspirés du système de la présidence de la Cour constitutionnelle, avec des alternances, qui pourraient d'ailleurs être différentes entre l'entité flamande et l'entité bruxelloise ou entre l'entité wallonne et l'entité bruxelloise.

Ce ne sont là que des pistes mais elles méritent une réflexion.

M. Uyttendaele en vient à sa dernière remarque. Le propos est iconoclaste, mais il fut un temps où le seul État fédéral comptant un système monocaméral était l'archipel des Comores. Tous les systèmes fédéraux ont une deuxième Chambre. Alors pourquoi a-t-on décidé de «faire la peau» au Sénat?

Certes, le Sénat actuel, issu de la sixième réforme de l'État, n'a plus beaucoup de sens. Pourtant, cette institution pourrait constituer un formidable instrument de fédéralisme coopératif. Il ne s'agirait plus d'une coopération défensive, ce qui a été le cas jusqu'ici, mais d'une coopération constructive, sereine, dans un système fédéral enfin apaisé.

Pour obtenir ce résultat, il faut éviter tous les tabous. Il faut cesser d'être obsédé par un Sénat paritaire ou par un Sénat composé d'élus directs. Ces considérations ne sont plus d'actualité. Au *Bundesrat*, la seconde Chambre allemande, les entités fédérées sont représentées en tant que telles, elles dialoguent et pour certains débats, elles peuvent même être représentées par des membres des organes gouvernementaux. Ce n'est pas la composition qui compte, mais le creuset de coopération et de discussion.

En conclusion, la coopération n'est jamais que le reflet de la psychologie générale d'une réforme institutionnelle. Il est temps d'oser passer à l'étape suivante. Il ne faut pas abîmer ce qui s'est déroulé car c'était le prix d'une évolution qui, en l'occurrence, s'est révélée

laten, zonder dat het Parlement zich er grondig over heeft kunnen beraden. Dit alles is gewoon een kwestie van de verantwoordelijkheid van de parlementen.

Voor de heer Uyttendaele zou samenwerking op zich het dus mogelijk maken dit gemeen recht te herscheppen.

We kunnen zelfs nog verder gaan. Men zou kunnen denken aan een systeem van medebeheer tussen twee ministers, of de inbreng van een minister, op basis van advies of eensluidend advies. Men zou ook systemen kunnen bedenken voor de vertegenwoordiging van de uitvoerende macht, geïnspireerd op het systeem van het beurtelings voorzitterschap van het Grondwettelijk Hof, waarbij afwisselend zou kunnen worden gewerkt tussen de Vlaamse deelstaat en de Brusselse deelstaat of tussen de Waalse deelstaat en de Brusselse deelstaat.

Dit zijn slechts enkele ideeën, maar ze zijn het waard om over na te denken.

De heer Uyttendaele sluit af met het volgende punt. Het is ironisch, maar er was een tijd dat de Comoren de enige federale Staat met een eenkamerstelsel waren. Alle federale stelsels hebben een tweede kamer. Waarom is er dan besloten om «komaf te maken» met de Senaat?

Het is waar dat de huidige Senaat, die bij de zesde Staatshervorming in het leven werd geroepen, niet veel zin meer heeft. Deze instelling zou echter een krachtig instrument van coöperatief federalisme kunnen zijn. Het zou niet langer gaan om een defensieve samenwerking, zoals tot nu toe het geval is geweest, maar om een constructieve, serene samenwerking binnen een federaal stelsel dat eindelijk tot rust is gekomen.

Om dit resultaat te bereiken, moeten alle taboes uit de weg worden gegaan. We moeten ophouden met onze obsessie over een paritaire Senaat of een rechtstreeks verkozen Senaat. Deze overwegingen zijn niet langer relevant. In de *Bundesrat*, de tweede kamer van Duitsland, zijn de deelstaten als zodanig vertegenwoordigd, nemen deel aan de dialoog en kunnen voor bepaalde debatten zelfs vertegenwoordigd worden door leden van regeringsorganen. Het is niet de samenstelling die telt, maar het forum voor samenwerking en debat.

Concluderend kan worden gesteld dat samenwerking slechts een weerspiegeling is van de algemene psychologie van een institutionele hervorming. Het is tijd om naar de volgende fase te durven gaan. We mogen geen afbreuk doen aan wat gebeurd is, want dat was de prijs

darwinienne, mais aujourd'hui, cette évolution exige que le lien avec les citoyens soit renoué.

Il ne s'agit pas d'une notion exclusive. MM. Uyttendaele et Verdussen sont favorables à la création d'assemblées citoyennes, mais ce n'est pas le débat du jour. Quoiqu'il en soit, cette refonte mentale du fédéralisme belge suppose que l'on acte une réalité sociologique: l'existence de quatre entités, qui ne sont plus ni régionales ni communautaires, et il est temps d'envisager de passer de la logique défensive à une logique constructive. En effet, la vraie coopération est toujours constructive.

**3) Exposé de M. Emmanuel Vandenbossche, professeur invité au département Droit public, section Droit public et administratif à la Vrije Universiteit Brussel (VUB)**

a) Un mélange hétéroclite de mécanismes, de procédures et de terminologie

Le professeur Vandenbossche confirme que l'État fédéral belge n'est pas un exemple de clarté en ce qui concerne la répartition des compétences. Le système est un mélange hétéroclite de mécanismes d'octroi des compétences: compétences attribuées, compétences résiduelles, compétences parallèles, compétences concurrentes, compétences partielles et intégrales, compétences exclusives et implicites, etc.

Ce mélange hétéroclite prouve qu'il n'a pas été aisé de donner à la Belgique la forme d'un État fédéral, parce que cet État fédéral est issu d'un État unitaire. Il est en effet beaucoup plus difficile de passer d'une unité à une diversité que l'inverse. Il convient de tenir compte de ce degré de difficulté dans l'évaluation des règles répartitrices de compétences.

Selon le professeur Vandenbossche, ce mélange hétéroclite concerne non seulement les types de compétences mais aussi les formes de coopération. Dans certaines formes de coopération, le pouvoir décisionnel définitif appartient à une seule autorité; c'est le cas, par exemple, pour le devoir d'information, l'avis, l'association et la concertation. Dans d'autres formes de coopération, différentes autorités se partagent le pouvoir décisionnel définitif. C'est le cas, par exemple, pour l'avis conforme, l'accord et l'approbation.

Les collègues du professeur Vandenbossche ont déjà amplement parlé des formes de coopération.

van een evolutie die, in dit geval, darwinistisch bleek te zijn, maar nu vereist deze evolutie dat de band met de burgers opnieuw wordt aangehaald.

Dit is geen exclusief begrip. De heren Uyttendaele en Verdussen zijn voorstanders van de oprichting van burgerassembles, maar daarover gaat het debat van vandaag niet. Hoe dan ook, deze mentale heroverweging van het Belgisch federalisme veronderstelt dat we een sociologische realiteit onder ogen zien: het bestaan van vier entiteiten, die niet langer gewest- of gemeenschapsgebonden zijn, en de tijd is rijp om de stap te zetten van een defensieve logica naar een constructieve logica. Echte samenwerking is immers altijd constructief.

**3) Uiteenzetting van de heer Emmanuel Vandenbossche, gastprofessor bij de vakgroep Publiekrecht, afdeling Staats-en Bestuursrecht, Vrije Universiteit Brussel (VUB)**

a) Een bonte verzameling mechanismes, procedures en termen

Professor Vandenbossche bevestigt dat de Belgische Federale Staat geen toonbeeld is van een eenduidige bevoegdheidsverdeling. Het systeem bestaat uit een bonte verzameling mechanismes om bevoegdheden toe te kennen: toegewezen bevoegdheden, residuaire bevoegdheden, parallelle bevoegdheden, concurrerende bevoegdheden, gedeeltelijke en integrale bevoegdheden, exclusieve en impliciete bevoegdheden, enz.

Die bonte verzameling toont aan dat het niet zo evident is geweest België vorm te geven als een Federale Staat, omdat die Federale Staat ontstaan is uit een unitaire Staat. Het is uiteraard veel moeilijker om van een eenheid naar een diversiteit te gaan dan omgekeerd. Die moeilijkheidsgraad moet in acht worden genomen bij de evaluatie van de bevoegdheidsverdelende regelingen.

Deze bonte variatie ziet professor Vandenbossche niet alleen in de soorten bevoegdheden, maar ook in de samenwerkingsvormen. Bij sommige samenwerkingsvormen ligt de definitieve beslissingsbevoegdheid bij één overheid: voorbeelden hiervan zijn de informatieplicht, het advies, de betrokkenheid, en het overleg. Bij andere samenwerkingsvormen ligt de definitieve beslissingsbevoegdheid bij verschillende overheden tegelijk. Voorbeelden van deze tweede categorie zijn het eensluidend advies, de overeenkomst, en de goedkeuring.

De collega's van professor Vandenbossche hebben al uitgebreid gehad over de samenwerkingsvormen.

L'intervenant souligne un premier élément: le législateur et les décideurs politiques ne savent pas très bien, lorsqu'ils conçoivent des normes, comment fonctionnent les formes de coopération. Quand et comment une concertation débute-t-elle, par exemple? Quand se termine-t-elle? Doit-elle se dérouler par écrit ou oralement? Ces aspects ne sont précisés dans aucune disposition légale.

Certes, le Comité de concertation a élaboré quelques protocoles qui contiennent des indications relatives au déroulement de la concertation mais, strictement parlant, il ne s'agit que de règles indicatives.

L'orateur attire ensuite l'attention sur la terminologie.

Ainsi, au sens strict, le devoir d'information est unilatéral; dans la pratique, la décision a déjà été prise. L'article 5, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) contraint, par exemple, un gouvernement de Communauté à informer l'autorité fédérale de ses décisions en matière d'agrément d'établissements de soins.

À l'article 81, § 1<sup>er</sup>, de la LSRI, le «devoir d'information» a toutefois une portée toute différente: lorsqu'il a l'intention de conclure un traité, un gouvernement de Communauté ou de Région doit en informer le Conseil des ministres. Ce dernier peut dans ce cas réagir: s'il a des objections au traité envisagé, la procédure est suspendue.

Dans ces deux cas, les mêmes termes ont une portée totalement différente. À l'inverse, deux termes différents peuvent aussi désigner un même concept au contenu identique; c'est, par exemple, le cas des termes association et concertation. Sur le fond, ces deux mots signifient exactement la même chose. Les procédures d'association et de concertation commencent toutes deux par la communication par écrit d'une proposition, qui est suivie d'un débat contradictoire oral.

Sous l'angle de la répartition de la compétence décisionnelle, l'avis conforme et l'accord sont également deux choses identiques. L'emploi de deux termes différents est souvent mal perçu par le monde extérieur.

Il y a aussi l'approbation. Une approbation peut être donnée ou refusée, il n'y a pas d'autres possibilités. Peut-on pour autant considérer l'approbation comme une forme de coopération?

Spreker wijst er in eerste instantie op dat de wetgever en de beleidsmakers bij het concipiëren van normen niet goed weten hoe samenwerkingsvormen functioneren. Wanneer en hoe begint bijvoorbeeld een overleg? Wanneer eindigt dat overleg? Moet het schriftelijk of mondeling verlopen? Daar bestaat geen enkele wettelijke bepaling over.

Wel heeft het Overlegcomité enkele protocollen uitgeschreven die aanwijzingen over het verloop van het overleg bevatten, maar strikt genomen zijn die regels indicatief.

Spreker vestigt vervolgens de aandacht op de terminologie.

Zo is de informatieplicht strikt genomen unilateraal; in de praktijk is de beslissing al genomen. Artikel 5, § 2, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) verplicht een gemeenschapsregering bijvoorbeeld haar beslissingen over de erkenning van zorgverstrekkingsinstellingen mee te delen aan de federale overheid.

In artikel 81, § 1, van de BWHI heeft de term «informatieplicht» echter een totaal andere draagwijdte: wanneer een Gemeenschaps- of Gewestregering het voornemen heeft om een verdrag te sluiten, moet ze de Ministerraad daarover informeren. De Ministerraad kan in dit geval wel reageren: de procedure wordt geschorst als de Ministerraad niet akkoord kan gaan met het voornemen.

Eenzelfde term heeft in die twee gevallen dus een totaal andere draagwijdte. Omgekeerd kunnen twee verschillende termen ook doelen op eenzelfde begrip met eenzelfde inhoud, bijvoorbeeld de termen betrokkenheid en overleg. Die betekenen inhoudelijk gezien precies hetzelfde. De procedures van betrokkenheid en overleg beginnen allebei mee met een voorstel schriftelijk over te maken. Daarna volgt er een mondeling woord en wederwoord.

Ook zijn het eensluidend advies en het akkoord vanuit het oogpunt van de verdeling van de beslissingsbevoegdheid dezelfde zaken. Het hanteren van verschillende termen komt bij de buitenwereld vaak verkeerd over.

Daarnaast is er nog de goedkeuring. Een goedkeuring kan men geven of weigeren, er bestaan geen andere mogelijkheden. Kan men die dan wel beschouwen als een vorm van samenwerking?



Le professeur Vandenbossche préconise dès lors:

- de préciser le déroulement de la procédure pour les différentes formes de coopération;
- de rationaliser la terminologie utilisée pour les différentes formes.

b) Les accords de coopération: essentiellement un argument de négociation

Initialement, les accords de coopération étaient conçus comme des instruments nécessaires à l'exercice commun de certaines compétences. Selon l'orateur, les accords de coopération obligatoires (pas les facultatifs) sont cependant devenus des instruments de nature plutôt politique. Lors des cinquième et sixième réformes de l'État, les obligations de conclure des accords de coopération se sont en pratique avérées être le résultat d'un compromis dans les négociations, une partie réclamant plus de compétences et l'autre ne voulant pas renoncer à celles-ci. Une forme plus subtile de compromis de ce genre, destiné à rallier l'une des parties à la cause, consiste à écrire dans l'exposé des motifs qu'un accord de coopération facultatif sera conclu. Les accords de coopération deviennent ainsi un instrument de marchandage alors qu'au fond, ils n'enthousiasment personne.

La pratique le montre: une fois que la réforme de l'État est adoptée et qu'un gouvernement est mis en place, plus personne ne se soucie des accords de coopération obligatoires. Dans son avis sur la proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État, le Conseil d'État énumère d'ailleurs tous les accords de coopération obligatoires qui n'ont pas encore été conclus. Pire encore, il cite un accord qui ne se serait pas concrétisé alors que c'est pourtant bien le cas. Il s'agit de l'accord de coopération relatif aux cimetières.

Après la cinquième réforme de l'État, la liste de tous les cas imposant obligatoirement la conclusion d'un accord de coopération reprise dans la LSRI allait de l'article 92*bis*, § 4, à l'article 92*bis*, § 4*quinqüies*. Après la sixième réforme de l'État, l'article 92*bis*, § 4, a été étendu jusqu'à la subdivision *undecies*. Cette réforme de l'État a donc généré une inflation d'obligations de coopérer sous forme d'accords. À aucun moment, ces nouvelles obligations n'ont été exécutées.

Tout cela démontre que l'on ne sait vraiment pas quelle direction on souhaite emprunter concernant les accords de coopération.

Professor Vandenbossche pleit er daarom voor:

- het verloop van de procedure voor de verschillende samenwerkingsvormen te verduidelijken;
- de terminologie voor de verschillende vormen te rationaliseren.

b) De samenwerkingsakkoorden: vooral een onderhandelingsargument

Oorspronkelijk waren de samenwerkingsakkoorden opgevat als instrumenten die nodig zijn om bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen. De verplichte samenwerkingsakkoorden (de facultatieve niet) zijn volgens spreker echter verworpen tot veeleer politieke instrumenten. Bij de vijfde en de zesde Staatshervorming bleken de verplichtingen om samenwerkingsakkoorden te sluiten in de praktijk te ontstaan als een compromis in onderhandelingen waarbij de ene partij meer bevoegdheden wilde, en de andere partij die bevoegdheden niet wilde afstaan. Een verfijndere vorm van zo'n compromis om een partij over de streep te trekken, bestaat erin in de memorie van toelichting te schrijven dat er een facultatief samenwerkingsakkoord zal gesloten worden. Samenwerkingsakkoorden worden zo een instrument om mee te marchanderen, terwijl in wezen niemand er enthousiast over is.

Dat blijkt uit de praktijk: eenmaal de Staatshervorming is gestemd en er een regering op de been is gebracht, bekommert niemand zich nog om de verplichte samenwerkingsakkoorden. In zijn advies over het voorstel van bijzondere wet ter realisatie van de zesde Staatshervorming heeft de Raad van State overigens een opsomming gemaakt van alle verplichte samenwerkingsakkoorden die nog steeds niet zijn gesloten. Sterker nog, de Raad van State vermeldt één akkoord dat niet zou zijn gerealiseerd terwijl dit wel zo is. Het betreft met name het samenwerkingsakkoord over de begraafplaatsen.

Na de vijfde Staatshervorming liep de opsomming van de gevallen waarin een samenwerkingsakkoord verplicht is, van artikel 92*bis*, § 4, tot artikel 92*bis*, § 4*quinqüies*. Na de zesde Staatshervorming heeft men artikel 92*bis*, § 4, uitgebreid tot aan de onderverdeling *undecies*. Deze Staatshervorming heeft dus een inflatie aan verplichtingen tot samenwerking via akkoorden tot stand gebracht. In geen enkel geval is aan die nieuwe verplichtingen uitvoering gegeven.

Dat alles toont aan dat men echt niet goed weet waar men met de samenwerkingsakkoorden heen wil.

c) Les litiges relatifs à l'interprétation ou à l'exécution des accords de coopération

Seuls trois accords de coopération prévoient qu'une juridiction de coopération sera chargée de leur contrôle. Si cette possibilité avait été inscrite à l'époque dans la LSRI, ce n'était donc pas pour l'utiliser, mais bien pour permettre de dégager un compromis.

Ici aussi, la règle est que, par analogie avec ce que prévoit l'obligation de conclure un accord de coopération, la possibilité de recours auprès d'une juridiction de coopération sert uniquement à rallier les parties à la signature d'un accord. L'accord de coopération relatif au Jardin botanique national de Belgique en est un bel exemple. L'intention n'avait jamais été de recourir à la juridiction de coopération instituée par cet accord.

Le professeur Vandenbossche se rallie dès lors à la proposition du professeur Verdussen de supprimer la possibilité d'instituer des juridictions spéciales de coopération, et de confier l'arbitrage des litiges à une autre juridiction existante.

d) Recommandation: adapter les compétences du Comité de concertation

1. Le respect d'une obligation de conclure un accord de coopération: le rôle du Comité de concertation

Le professeur Vandenbossche suggère d'intégrer les accords de coopération dans l'article 33 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles (LORI), de manière à mieux se conformer à la pratique. Un accord de coopération est généralement élaboré au sein d'une conférence interministérielle (CIM), même s'il peut aussi très bien être conclu en dehors du cadre d'une telle conférence. Le concept de l'accord est ensuite discuté en Comité de concertation (Codeco). La loi ordinaire exclut les accords de coopération des compétences du Codeco, mais, dans la pratique, c'est bien dans ce cadre que ces accords sont conclus. Puis, la procédure suit à nouveau les étapes prescrites par la loi, avec l'intervention ou non de l'autorité fédérale, selon le cas.

2. L'application de la règle du consensus au Comité de concertation

Le Comité de concertation est un organe souple. La LORI ne contient que deux dispositions à ce sujet: elle prévoit premièrement que la composition est paritaire – il s'agit en effet d'un organe décisionnel – et, deuxièmement, que le Codeco décide par consensus.

c) De geschillen over de uitlegging of de uitvoering van samenwerkingsakkoorden

Er zijn slechts drie samenwerkingsakkoorden die de toetsing ervan toevertrouwen aan een samenwerkingsgerecht. Die mogelijkheid werd destijds dan ook in de BWHI ingeschreven om een compromis te kunnen bereiken, niet om ze te gebruiken.

Ook hier geldt, naar analogie met de verplichting een samenwerkingsakkoord te sluiten, dat de beroepsmogelijkheid bij een samenwerkingsgerecht enkel dient om partijen over de streep te trekken om een akkoord te ondertekenen. Een voorbeeld is te vinden in het samenwerkingsakkoord over de Nationale Plantentuin. Het was nooit de intentie om het samenwerkingsgerecht dat daarbij werd ingesteld, te gebruiken.

Professor Vandenbossche sluit zich dan ook aan bij het voorstel van professor Verdussen om de mogelijkheid bijzondere samenwerkingsgerechten op te richten, af te schaffen, en de geschillenbeslechting toe te bedelen aan een ander, bestaand rechtscollege.

d) Aanbeveling: pas de bevoegdheden van het Overlegcomité aan

1. De rol van het Overlegcomité in de naleving van een verplichting om een samenwerkingsakkoord te sluiten

Professor Vandenbossche stelt voor om samenwerkingsakkoorden op te nemen in artikel 33 van de gewone wet tot hervorming der instellingen. Dat zou namelijk aansluiten bij de praktijk. Een samenwerkingsakkoord wordt meestal ontwikkeld in de schoot van een interministeriële conferentie (IMC), hoewel ze ook buiten een IMC kunnen worden gesloten. Vervolgens wordt het concept van het akkoord besproken op het Overlegcomité (OC). De gewone wet sluit de samenwerkingsakkoorden uit uit de bevoegdheden van het OC, maar in de praktijk worden die akkoorden wel degelijk daar gesloten. Daarna volgt de procedure opnieuw de wettelijk voorgeschreven etappes, waarin, al naargelang het geval, de federale overheid wel of niet meer tussenkomt.

2. De toepassing van de consensusregel in het Overlegcomité

Het Overlegcomité is een soepel orgaan. De GWHI bevat er slechts twee voorschriften over: ten eerste, dat de samenstelling paritair is – het is immers een beslissingsorgaan – en ten tweede, dat het beslist bij consensus.

Selon le professeur Vandenbossche, cette règle du consensus prête néanmoins parfois à confusion.

Au sein d'un Conseil des ministres, la règle du consensus implique que si un ministre ne peut se rallier à une décision proposée et soutenue par les autres ministres, il n'a qu'une possibilité: la démission. Si le ministre en question est soutenu par son parti, cela se traduit aussi dans la pratique par la chute du gouvernement.

En Comité de concertation, le terme «consensus» n'a toutefois pas la même signification. On laisse parfois entendre, par exemple, que le ministre-président du gouvernement wallon ou le ministre-président du gouvernement flamand expriment leur propre point de vue au sein du Codeco. Or ce n'est pas le cas: les positions qu'ils adoptent dans ce cadre sont respectivement celles du gouvernement wallon et du gouvernement flamand, car les deux ministres-présidents ne peuvent défendre au Codeco que la position sur laquelle ils ont préalablement obtenu un consensus dans leur propre gouvernement. Sans l'approbation de leur propre gouvernement, les ministres-présidents ne peuvent défendre aucune vision au Codeco.

Si aucun accord n'est obtenu au Comité de concertation, les ministres-présidents ne peuvent évidemment pas en démissionner, contrairement à ce qui est le cas au niveau de leur gouvernement. En d'autres termes, la règle du consensus implique effectivement un droit de veto au Codeco, mais ce n'est pas le cas au Conseil des ministres, et encore moins au Comité de concertation, comme c'est déjà le cas dans les faits.

### 3. Le fonctionnement du Comité de concertation dans la pratique

Le professeur Vandenbossche a été secrétaire du Comité de concertation pendant huit ans. Contrairement à ce qu'on lit dans la presse, ce Comité n'est nullement un organe de blocage.

Selon le professeur Vandenbossche, le Codeco travaille habituellement à l'abri des regards. Ces derniers temps et en raison de la pandémie, il s'est cependant retrouvé souvent à la une de l'actualité. Selon l'orateur, les critiques formulées à cette occasion contre le Codeco concernent moins l'institution en elle-même que les responsables politiques qui en font partie. Si un responsable politique dit «non» au sein du Codeco mais «oui» devant les journalistes, le problème n'est pas imputable à l'institution qu'est le Codeco mais bien à l'attitude de ce responsable politique qui mine la crédibilité du Comité de concertation.

Over die consensusregel bestaat volgens professor Vandenbossche wel verwarring.

In een Ministerraad houdt de consensusregel in dat er slechts één mogelijkheid is als een minister zich niet kan scharen achter een beslissing die wordt voorgesteld en gesteund door de andere ministers: het ontslag van die minister. Als de minister gesteund wordt door zijn partij, betekent dat in de praktijk ook de val van de regering.

In een Overlegcomité betekent de term «consensus» echter niet hetzelfde. Men laat soms uitschijnen dat bijvoorbeeld de minister-president van de Waalse regering, of de minister-president van de Vlaamse regering hun standpunt verkondigen in het OC. Dat is echter niet zo: de standpunten die zij daar innemen zijn de standpunten van de Waalse regering, respectievelijk de Vlaamse regering, want beide minister-presidenten kunnen in het OC slechts de positie verdedigen waarover ze vooraf, in hun eigen regering, een consensus hebben bekomen. Zonder een goedkeuring in hun eigen regering kunnen de minister-presidenten in het OC geen enkele visie verdedigen.

Als er op het Overlegcomité geen akkoord wordt bereikt, kunnen minister-presidenten er uiteraard geen ontslag uit nemen, in tegenstelling tot wat geldt binnen hun regering. Met andere woorden, in het OC houdt de consensusregel inderdaad een vetorecht in, wat niet het geval is op een Ministerraad, laat staan aan het Overlegcomité zoals nu reeds in de feiten het geval is.

### 3. De werking van het Overlegcomité in de praktijk

Professor Vandenbossche was acht jaar lang secretaris van het Overlegcomité. In tegenstelling tot wat men in de pers leest, is dat Comité absoluut geen blokkeringsorgaan.

Volgens professor Vandenbossche werkt het OC gewoonlijk in de luwte. De laatste tijd, en omwille van de pandemie, kwam het echter vaak in de actualiteit. De kritiek die bij die gelegenheid geuit werd betreft volgens spreker niet zozeer de instelling als dusdanig, maar wel de politici die lid zijn van het OC. Als een politicus in de schoot van het OC «neen» zegt, en daarbuiten voor de journalisten «ja» zegt, dan is dat geen probleem van het Overlegcomité als instelling, maar heeft dat te maken met de ingesteldheid van de betreffende politicus, die de geloofwaardigheid van het Overlegcomité ondergraaft.

Le Comité de concertation interprète ses compétences de manière très large. Outre les accords de coopération, il discute également «d’office», c’est-à-dire de sa propre initiative, du suivi et de la mise en œuvre des directives européennes. S’il prend en charge cette tâche, c’est parce que la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CMPE), la seule conférence interministérielle expressément ancrée dans la LORI, ne fonctionne pas.

L’ordre du jour du Codeco, en plus des points inscrits d’office par ce dernier, se compose pour l’essentiel des points soulevés par chacun des différents gouvernements. Ces gouvernements sont libres d’inscrire à l’ordre du jour les points qu’ils souhaitent: environnement, emploi, etc.

Le rôle du Codeco en ce qui concerne les formes de coopération autres que les accords de coopération peut être qualifié de satisfaisant, selon le professeur Vandebossche, mais de telles questions n’y sont évoquées que rarement.

Les chevilles ouvrières du Comité de concertation sont les conférences interministérielles (CIM). Les CIM se composent de représentants des Communautés, des Régions et de l’autorité fédérale – pour cette dernière, uniquement dans les domaines où l’autorité fédérale conserve des compétences. La composition des CIM a été voulue très souple. Un ministre peut ainsi se faire remplacer par un collaborateur. La présence de parlementaires ou d’experts y est même autorisée; aucune parité n’y est exigée. Le ministre compétent n’est tenu d’y assister en personne que lorsqu’il est question de la procédure d’association et de concertation.

Si une telle souplesse est possible, c’est parce qu’une CIM ne prend aucune décision sur le fond. Ces derniers temps, la presse a souvent annoncé que la CIM Santé publique avait pris certaines décisions alors que, formellement, une CIM ne peut décider de rien, précisément parce que la parité n’y est pas exigée. Une CIM peut juste communiquer son point de vue au Comité de concertation qui prend alors la décision.

La CIM Santé publique a relativement bien fonctionné pendant la pandémie, ce qui n’est pas le cas de la plupart des CIM. Parmi les nombreuses CIM créées, seules trois ou quatre fonctionnent de manière satisfaisante. On s’interroge donc sur la croissance exponentielle du nombre de CIM. Souvent, celles-ci sont en quelque sorte le jouet de l’un ou l’autre ministre. Si la volonté de trouver des solutions fait défaut, une CIM ne peut donner aucun résultat.

Het Overlegcomité vat zijn bevoegdheden zeer ruim op. Naast de samenwerkingsakkoorden bespreekt het eveneens «ambtshalve», dat wil zeggen op eigen initiatief, de opvolging en de implementatie van de Europese richtlijnen. Dat laatste doet het OC omdat de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), de enige interministeriële conferentie die in de GWHI uitdrukkelijk is verankerd, niet werkt.

Samen met de punten die het OC ambtshalve op de agenda brengt, maken de punten die de verschillende regeringen individueel aanbrengen, het gros van de agenda uit. Het staat die regeringen vrij te agenderen wat zij wensen: het milieu, de tewerkstelling, enz.

De rol van het OC op het vlak van andere samenwerkingsvormen dan de samenwerkingsakkoorden mag volgens professor Vandebossche bevredigend genoemd worden, maar zulke aangelegenheden komen slechts zelden aan bod.

De werkpaarden van het Overlegcomité zijn de interministeriële conferenties (IMC’s). De IMC’s zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de Gemeenschappen, de Gewesten en de federale overheid – die laatste enkel voor de domeinen waarop de federale overheid nog bevoegdheden heeft. De samenstelling van de IMC’s wordt zeer soepel opgevat. Een minister kan zich bijvoorbeeld laten vervangen door een medewerker. Het is zelfs toegestaan dat parlementairen of deskundigen er mee in zetelen; er gelden geen pariteitseisen. Enkel wanneer het gaat over de procedure van betrokkenheid en overleg, moet de bevoegde minister in persoon aanwezig zijn.

Deze soepelheid is mogelijk omdat een IMC ten gronde geen beslissingsbevoegdheid heeft. De voorbije periode stelde de pers vaak dat de IMC-Volksgezondheid bepaalde beslissingen had genomen. Formeel gezien kan de IMC echter niets beslissen, juist omwille van het ontbreken van de pariteitseis. Een IMC kan enkel zijn zienswijze meedelen aan het Overlegcomité, dat beslist.

De IMC-Volksgezondheid heeft tijdens de pandemie vrij goed gefunctioneerd, maar dat geldt niet voor de meeste IMC’s. Van de vele IMC’s die in het leven zijn geroepen, werken er slechts een drie- of viertal naar behoren. Er rijzen dus vragen bij de exponentiële groei van het aantal IMC’s. Vaak zijn ze als het ware het speelgoed van een of andere minister. Als er geen motivatie en engagement bestaat om oplossingsgericht te werken, dan kan een IMC geen resultaat opleveren.

Le professeur Vandenbossche recommande donc:

- de réfléchir à la relation entre les conférences inter-ministérielles et le Comité de concertation; et
- de repenser le nombre et le fonctionnement des CIM mêmes.

4. Le rôle du Comité de concertation lors de conflits d'intérêts et d'abus de compétences

Le professeur Vandenbossche se rallie aux propos de M. Pas sur le caractère éminemment insoluble des conflits d'intérêts, qui résultent du désaccord entre les communautés linguistiques dans le système belge.

En cas de conflit d'intérêts, c'est le Comité de concertation qui est habilité à statuer en dernier ressort. Le Codeco est censé se prononcer sur la base d'un avis du Sénat. Rien n'est moins vrai, selon le professeur Vandenbossche.

Durant une courte période, il y a très longtemps, le Sénat s'efforçait quand même de dégager un consensus mais cette époque est révolue. Le fossé entre néerlandophones et francophones apparaît de plus en plus insurmontable. Cette fracture se manifeste naturellement aussi au sein du Comité de concertation.

Celui-ci fait montre de très peu d'empressement à traiter les questions relatives aux conflits d'intérêts, joue avec les délais ou pose soudainement la question de savoir s'il ne s'agit pas plutôt d'un conflit de compétences. Dans ce dernier cas, le Codeco requiert l'avis du Conseil d'État. Celui-ci réfute généralement l'existence d'un conflit de compétences, mais toute cette procédure a entre-temps permis au Codeco de gagner du temps. C'est d'ailleurs la seule chose que le Codeco puisse faire d'un point de vue politique: reporter le problème.

Selon l'orateur, le Comité de concertation ne saurait prouver sa vraie valeur dans un tel contexte. La procédure en conflit d'intérêts devrait donc être fondamentalement réécrite.

Il en va de même pour les abus de compétences. Lorsqu'un gouvernement élabore un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance, il doit solliciter l'avis du Conseil d'État sur son texte. Si le Conseil d'État constate un abus de compétence mais que son avis n'est

Professor Vandenbossche beveelt dan ook aan:

- om te reflecteren over de verhouding tussen de Interministeriële Conferenties en het Overlegcomité; en
- om het aantal en de werking van de IMC's zelf te herdenken.

4. De rol van het Overlegcomité bij belangenconflicten en bevoegdheidsoverschrijdingen

Professor Vandenbossche sluit zich aan bij wat de heer Pas heeft uiteengezet over de fundamentele onoplosbaarheid van de belangenconflicten, die voortkomen uit de tweespalt tussen de taalgemeenschappen in het Belgisch bestel.

Bij een belangenconflict is in het laatste stadium het Overlegcomité bevoegd om te oordelen. Dat zou het OC moeten kunnen doen op basis van het advies van de Senaat. Volgens professor Vandenbossche is niets minder waar.

Gedurende een korte periode, heel lang geleden trachtte men in de Senaat toch een consensus te bereiken, maar dat is vervlogen tijd. Steeds blijkt de kloof tussen Nederlands- en Franstaligen onoverbrugbaar. Dezelfde breuklijn manifesteert zich natuurlijk in het Overlegcomité.

Daar laat men vragen over belangenconflicten in de onderste lade liggen, of men begint met de termijnen te spelen, of men werpt plots de vraag op of de kwestie niet eerder een bevoegdheidsconflict inhoudt. In dat geval vraagt het OC een advies aan de Raad van State. De Raad van State weerlegt doorgaans de stelling dat het om een bevoegdheidsconflict gaat, maar intussen wint het OC tijd. Dat is ook het enige wat het OC vanuit politiek oogpunt kan doen: het probleem voor zich uitschuiven.

In die context kan het Overlegcomité volgens spreker niet zijn reële waarde bewijzen. De belangenconflictprocedure zou dan ook grondig moeten worden herschreven.

Dat geldt ook voor de bevoegdheidsoverschrijdingen. Wanneer een regering een voorontwerp maakt van wet, decreet of ordonnantie, moet zij het advies van de Raad van State daarover vragen. Als de Raad van State een bevoegdheidsoverschrijding vaststelt, maar



pas suivi par le gouvernement concerné, le dossier doit en principe être soumis au Codeco.

C'est ce que prévoit la législation relative au Conseil d'État, mais il n'en va pas ainsi en pratique en raison de la règle du consensus. Chacun sait en effet qu'un projet soumis dans ce contexte au Codeco y reste bloqué.

C'est la raison pour laquelle le professeur Vandenbossche recommande:

- de revoir complètement les procédures de règlement des conflits d'intérêts; et
- de retirer du champ de compétence du Comité de concertation le règlement des abus de compétences.

#### e) Plus d'unité de commandement?

Le professeur Vandenbossche évoque l'appel récent en faveur d'une plus grande «unité de commandement» et le souhait de voir l'autorité fédérale peser davantage au sein du Comité de concertation.

L'orateur note toutefois que le deuxième point n'est pas possible. En effet, comme cela a déjà été dit, les ministres fédéraux ne peuvent pas prendre position au sein du Comité de concertation sans que le gouvernement fédéral soit parvenu au préalable à un consensus en la matière. L'orateur a constaté que cela n'a pas empêché le ministre Vandenbroucke de faire des annonces.

Il existe toutefois des techniques qui peuvent servir de modèle ou d'inspiration pour instaurer, dans des circonstances particulières, une plus grande unité de commandement, dont les principes figurent d'ailleurs aussi dans la Constitution et la LSRI.

Tout d'abord, il y a le concept des compétences intégralement concurrentes. Il s'agit des compétences qui peuvent être exercées par les Communautés ou les Régions, mais dès que l'autorité fédérale promulgue une réglementation dans le domaine concerné, les règles des Communautés et des Régions deviennent sans objet. Actuellement, notre système ne connaît qu'une seule compétence intégralement concurrente: l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution offre au législateur fédéral la possibilité de fixer, sur le plan fiscal, des compétences intégralement concurrentes.

de betrokken regering het advies van de Raad van State daarin niet volgt, zou deze kwestie aan het OC moeten voorgelegd worden.

De wetgeving op de Raad van State schrijft dat zo voor, maar in de praktijk gebeurt dat niet, omwille van de consensusregel. Iedereen weet immers dat een ontwerp dat zo op het OC komt, er gewoon blijft liggen en niet meer verder raakt.

Daarom beveelt professor Vandenbossche aan om:

- de procedures voor de regeling van belangenconflicten volledig te herzien; en
- de regeling voor de bevoegdheidsoverschrijdingen uit de bevoegdheidssfeer van het Overlegcomité te lichten.

#### e) Meer eenheid van commando?

Professor Vandenbossche gaat in op de recente roep naar meer «éénheid van commando», en de verzoeking dat in het Overlegcomité de federale overheid zou moeten doorwegen.

Spreker merkt echter op dat de federale overheid niet kan doorwegen in het Overlegcomité. Zoals al is uiteengezet, kunnen de federale ministers immers geen standpunt innemen in het Overlegcomité, zonder dat daarover voorafgaand een consensus is bereikt in de federale regering. Spreker heeft vastgesteld dat minister Vandenbroucke desalniettemin zulke aankondigingen heeft gedaan.

Toch bestaan er wel technieken die een model of inspiratie kunnen bieden om in bijzondere omstandigheden meer eenheid van commando te kunnen instellen, en waarvan de principes ook nu al zowel in de Grondwet als in de BWHI te vinden zijn.

Vooreerst is er het concept van de integraal concurrerende bevoegdheden. Integraal concurrerende bevoegdheden zijn bevoegdheden die Gemeenschappen of Gewesten kunnen uitoefenen, maar zodra de federale overheid regelgeving in dit domein uitvaardigt, vervallen de gemeenschaps- en gewestregels. Momenteel kent ons bestel slechts één integraal concurrerende bevoegdheid: artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet biedt de federale wetgever de mogelijkheid op fiscaal gebied integraal concurrerende bevoegdheden vast te stellen.

On trouve un deuxième modèle dans l'article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui concerne le rôle international de Bruxelles et sa fonction de capitale. Si une ordonnance ou un arrêté de la Région bruxelloise porte atteinte à la fonction de Bruxelles en tant que capitale dans les domaines de l'aménagement du territoire, du logement et des travaux publics, la Chambre des représentants peut, *in fine*, annuler cette ordonnance ou cet arrêté. Cela nécessite une majorité dans les groupes linguistiques français et néerlandais. Cette règle montre la portée de cette «compétence de primauté». L'article 45 de la loi spéciale sur Bruxelles n'a d'ailleurs jamais été appliqué.

Enfin, l'article 169 de la Constitution et l'article 16, § 3, de la LSRI permettent à l'autorité fédérale de se substituer à une Communauté ou une Région si celle-ci, après une condamnation par une juridiction internationale, ne respecte toujours pas ses obligations internationales. L'autorité fédérale peut alors prendre les mesures qui s'imposent.

Ces trois exemples montrent les techniques que l'on pourrait utiliser lors d'une septième réforme de l'État afin d'accorder une certaine prépondérance à l'autorité fédérale dans des circonstances de crise.

## B. Échange de vues

### 1) Questions des membres

M. Anciaux estime que les contributions de tous les intervenants offrent pour la première fois à cette commission l'occasion d'analyser le système issu des réformes de l'État dans sa globalité.

On constate ainsi que, si ces réformes de l'État étaient censées résoudre une série de conflits ou de difficultés, elles ont, dans la pratique, fait naître de nouveaux conflits et complexifié considérablement la répartition des compétences.

Le professeur Uyttendaele a donné une série d'exemples de solutions simples pour remédier à cette situation. Rapatrier toutes les compétences dans le giron fédéral simplifierait grandement les choses, mais M. Anciaux pense que cela ne résoudra pas les problèmes.

Le séparatisme est une autre possibilité: le pays est scindé, chacun fait comme bon lui semble et il n'y a plus d'accords de coopération, sauf pour les matières européennes. Il n'est plus nécessaire de procéder à une répartition des compétences. Actuellement, on parle

Een tweede model vindt men in artikel 45 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, dat gaat over de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel. Als een hoofdstedelijke ordonnantie of een hoofdstedelijk besluit, afbreuk doen aan die hoofdstedelijke functie op het gebied van de ruimtelijke ordening, de huisvesting en openbare werken, dan kan *in fine* de Kamer van volksvertegenwoordigers die ordonnantie of dat besluit vernietigen. Dat vereist een meerderheid in de Franse en in de Nederlandse taalgroep. Deze regel toont aan hoe verregaand zulk een «voorrangsbevoegdheid» kan ingrijpen. Artikel 45 van de bijzondere Brusselwet werd overigens nog nooit toegepast.

*Last but not least* maakt artikel 169 van de Grondwet en artikel 16, § 3, van de BWHI de federale overheid het mogelijk zich in de plaats te stellen van een Gemeenschap of een Gewest, als die Gemeenschap of dat Gewest, na een veroordeling door een internationaal rechtscollege, haar internationale verplichtingen nog steeds niet nakomt. De federale overheid kan dan de nodige maatregelen nemen.

Deze drie voorbeelden illustreren welke technieken men bij een zevende staatshervorming zou kunnen aanwenden om een in crisissituaties een zeker overwicht te verlenen aan de federale overheid.

## B. Gedachtewisseling

### 1) Vragen van de leden

De heer Anciaux vond dat de bijdragen van alle sprekers voor het eerst aan deze commissie de mogelijkheid bieden om het systeem dat resulteert uit de staatshervormingen in zijn geheel onder de loep te nemen.

Daarbij is gebleken dat die staatshervormingen, hoewel ze bedoeld waren om een reeks conflicten of «onwerkzaamheden» op te lossen, in de praktijk nieuwe conflicten hebben doen ontstaan en de bevoegdheidsverdeling bijzonder ingewikkeld hebben gemaakt.

Professor Uyttendaele heeft een reeks voorbeelden gegeven van eenvoudige oplossingen voor deze situatie. Alle bevoegdheden naar het federaal niveau terughalen werkt bijzonder vereenvoudigend, maar de heer Anciaux denkt dat dit de problemen niet zal oplossen.

Separatisme is een andere mogelijkheid: het land wordt gesplitst, ieder doet zijn ding en alleen voor wat Europees moet gebeuren, moeten er samenwerkingsakkoorden komen. Dan is er ook geen bevoegdheidsverdeling meer nodig. Meer en meer is ook het idee van een België met

aussi de plus en plus d'une Belgique à quatre entités fédérées. Le professeur Uyttendaele a défendu cette idée avec beaucoup de vigueur, mais le conseiller d'État M. Pas l'a critiquée et M. Anciaux a lui aussi quelques interrogations à ce sujet.

Les intervenants y voient-ils une solution aux conflits?

Comment amener les deux communautés de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale à cohabiter en harmonie, quand on sait que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pris aucune initiative afin d'y contribuer? L'une des normes de base à cet effet est la législation linguistique, mais à Bruxelles, celle-ci n'est pas respectée dans de très nombreux domaines. Quel est le point de vue des intervenants à cet égard?

L'idée qui consisterait à harmoniser le statut de la Région de Bruxelles-Capitale avec celui des autres Régions est-elle bien réaliste, compte tenu de la situation financière de Bruxelles?

M. Anciaux estime qu'en tant que capitale, Bruxelles a un rôle important à jouer dans les relations avec les autres entités fédérées. Mais comment pourra-t-on un jour trouver une solution, par exemple en termes de mobilité urbaine, si Bruxelles, en tant que Région, s'érige en concurrente des autres entités fédérées? Tout le monde s'accorde à dire que le métro bruxellois devrait être prolongé au-delà des frontières régionales, mais tant que le métro relève de la compétence de la Région, c'est politiquement impossible. La Flandre considère Bruxelles comme une concurrente, et l'inverse est de plus en plus vrai aussi.

Dans une configuration multirégionale, certains défis urbains ne seront jamais résolus non seulement pour des raisons financières, mais aussi pour des raisons institutionnelles. Comment pourrait-on d'ailleurs les résoudre avec des frontières aussi intangibles? Dans quelle mesure une configuration à quatre régions se différencie-t-elle d'ailleurs du séparatisme? Y a-t-il encore une volonté de coopérer, si tel est le choix qui est fait pour l'avenir?

M. Anciaux estime que les Communautés, transfrontalières par nature, sont davantage contraintes de coopérer. Les Régions sont avant tout des entités caractérisées par une délimitation territoriale précise. Le membre ne comprend dès lors nullement que certains pensent toujours à transformer Bruxelles en un véritable État, au nom de leur prétendue préoccupation pour les différents groupes de population de Bruxelles. La réalisation d'un nationalisme étatique bruxellois n'est pas précisément

vier deelstaten te horen. Professor Uyttendaele heeft dat op een bijzonder dynamische manier bepleit, maar staatsraad Pas was daar kritisch over, en ook de heer Anciaux heeft er toch vragen bij.

Denken de sprekers dat de conflicten daarmee opgelost zullen zijn?

Hoe breng je de beide gemeenschappen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad tot een harmonieus samenleven, als je weet dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest helemaal geen stappen heeft gezet om daaraan bij te dragen? Een van de basishoofdstedelijk Gewest is de taalwetgeving, maar die wordt in Brussel op heel veel terreinen niet gerespecteerd. Hoe zien de sprekers dat probleem?

Is het idee om het statuut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volledig gelijk te stellen met dat van de andere Gewesten, wel realistisch, gezien zijn financiële situatie?

De heer Anciaux vindt dat Brussel als hoofdstad in de relatie met de andere deelgebieden een belangrijke rol moet opnemen. Hoe kan men echter ooit een oplossing vinden voor bijvoorbeeld de stedelijke mobiliteit, als Brussel zich als Gewest concurrerend opstelt tegenover die andere deelgebieden? Iedereen is het erover eens dat de Brusselse metro moet worden doorgetrokken buiten de gewestgrenzen, maar zolang de metro onder de bevoegdheid van het Gewest valt, is dat politiek gezien onmogelijk. Vlaanderen beschouwt Brussel als een concurrent, en meer en meer geldt dat ook andersom.

Niet alleen om financiële, maar ook om institutionele redenen zullen bepaalde stedelijke uitdagingen in een scenario met Gewesten nooit opgelost geraken. Hoe kan dat ook, als de grenzen zo hard worden getrokken? Hoever is een gewestvorming met vier trouwens verwijderd van separatisme? Is er nog wel de wil om samen te werken, als dat de keuze voor de toekomst is?

De heer Anciaux meent dat de Gemeenschappen, door hun grensoverschrijdende aard, meer nopen tot samenwerking. Gewesten zijn in de eerste plaats gebieden, met een scherpe territoriale afbakening. Het lid begrijpt dus helemaal niet dat men vanuit een beweerd bezorgdheid voor de onderscheiden bevolkingsgroepen in Brussel blijft denken aan een verdere omvorming van Brussel tot een echte Staat. Een Brussels staatsnationalisme realiseren is niet bepaald in het belang van een stad

dans l'intérêt d'une ville qui, pour pouvoir remplir et conserver son rôle de capitale, doit au contraire être capable d'incarner et de mettre en œuvre une coopération avec les autres entités.

Aux yeux de M. Anciaux, les projets de création d'un État bruxellois relèvent de la démagogie.

L'intervenant partage le point de vue du professeur Verdussen et de M. Pas concernant le déficit démocratique des accords de coopération. Le fonctionnement du Comité de concertation et l'arbitrage des conflits d'intérêts et autres conflits ont également suscité de nombreuses réflexions.

M. Anciaux se demande pourquoi les accords de coopération ne font pas l'objet d'un contrôle démocratique et parlementaire.

Il souligne au passage que le Sénat devrait, selon lui, être une chambre des entités fédérées, exclusivement composée de représentants des entités fédérées, les sénateurs cooptés étant superflus. Le Sénat ne peut-il pas, dans cette configuration, contribuer à remédier au déficit démocratique et aux autres lacunes? Ne renforce-t-on pas la démocratie en associant les entités fédérées, par le biais du Sénat, à l'élaboration des lois fondamentales du pays, comme on le fait actuellement? Il serait impensable pour M. Anciaux que les entités fédérées ne soient plus associées à la révision de la Constitution et des lois spéciales ou à l'élaboration de traités mixtes.

L'intervenant partage l'analyse selon laquelle le système des conflits d'intérêts est utilisé de manière abusive, mais la principale critique à formuler, selon lui, concerne le fait qu'il n'existe pas d'institution qui puisse prendre une décision en cas de conflit d'intérêts. Le Sénat ne peut-il pas assurer ce rôle en tant qu'organe démocratique parlementaire? Pourquoi le règlement – ou, dans la plupart des cas, le non-règlement – d'un conflit d'intérêts doit-il intervenir au niveau du Comité de concertation, qui fait partie du pouvoir exécutif?

L'absence d'un réflexe parlementaire est également à déplorer dans le cadre des accords de coopération. Si le Sénat devait approuver ou conclure des accords de coopération, un contrôle serait automatiquement réalisé par la Cour constitutionnelle. M. Anciaux n'a pas compris pourquoi le professeur Verdussen a dit que le Conseil d'État n'était jamais associé aux accords de coopération. Un contrôle administratif n'est-il pas

die, om haar rol als hoofdstad te kunnen vervullen en behouden, net de samenwerking met de andere gebieden moet kunnen verbeelden en vormgeven.

Voor de heer Anciaux is Brusselse staatsvorming volksverlakkerij.

Spreker is het eens met de kritiek van professor Verdussen en de heer Pas over het democratisch deficit dat het gebruik van samenwerkingsakkoorden inhoudt. Ook de werking van het Overlegcomité en de beslechting van de belangen- en andere conflicten riep veel bedenkingen op.

Hij vraagt zich af hoe het komt dat een democratische en parlementaire controle op samenwerkingsakkoorden niet tot ontwikkeling komt.

De heer Anciaux vindt, maar dat is een terzijde, dat de Senaat een kamer van de deelstaten moet zijn, alleen samengesteld uit afgevaardigden van de deelgebieden; de gecoöpteerde senatoren zijn overbodig. Kan de Senaat, in die samenstelling, er niet toe bijdragen om het democratisch deficit en de andere tekortkomingen op te vangen? Wordt de democratie niet versterkt door de deelgebieden via de Senaat te betrekken bij de basiswetten van het land, zoals dat vandaag het geval is? Voor de heer Anciaux is het onwezenlijk dat de deelstaten niet meer zouden worden betrokken bij een herziening van de Grondwet en de bijzondere wetten, of bij de totstandkoming van gemengde verdragen.

Spreker is het ermee eens dat het systeem van de belangenconflicten misbruikt wordt, maar het belangrijkste punt van kritiek is voor hem dat er een instelling ontbreekt die in een belangenconflict een beslissing kan nemen. Kan de Senaat dat niet doen, als democratisch, parlementair orgaan? Waarom moet een belangenconflict al dan niet – en meestal niet – worden beslecht op het Overlegcomité, dat tot de uitvoerende macht behoort?

Ook bij samenwerkingsakkoorden ontbreekt een parlementaire reflex. Als de Senaat samenwerkingsakkoorden zou moeten goedkeuren of maken, dan is er automatisch controle door het Grondwettelijk Hof. De heer Anciaux begreep niet waarom professor Verdussen zei dat de Raad van State nooit betrokken wordt bij samenwerkingsakkoorden. Is er bij de voorbereidende werkzaamheden door de regeringen niet minstens een

effectué à tout le moins lors des travaux préparatoires des gouvernements? Le Sénat ne pourrait-il pas être le bras parlementaire du Comité de concertation?

Le processus décisionnel européen dans notre pays souffre également d'un déficit démocratique. Ce sont les fonctionnaires qui prennent les décisions. Si un ministre ou le président du Conseil européen ne s'en tient pas au texte élaboré par les fonctionnaires, qui contrôle les propos tenus? Personnel! Aucun parlement ne contrôle jamais le point de vue adopté au sein des commissions mixtes. Aucune institution parlementaire n'a le droit d'interroger à ce sujet le ministre qui représente la Belgique. Y a-t-il une possibilité de conférer à des parlementaires flamands le droit de demander des comptes à un ministre fédéral qui a représenté la Belgique au Conseil européen?

Toutes les formes de coopération envisageables soulèvent des questions sur le rôle potentiel du Sénat. Le dialogue direct avec la population constitue également un défi pour la démocratie. Le Sénat ne pourrait-il pas offrir un forum pour des formes de démocratie directe?

M. Vanlouwe déclare qu'il est aussi membre du groupe de travail Affaires institutionnelles du Parlement flamand, qui a également procédé à l'audition de plusieurs experts. Pour l'intervenant, il est frappant de constater qu'aucun des experts n'a plaidé jusqu'à présent en faveur d'une refédéralisation.

M. Pas a indiqué que les six réformes de l'État devaient permettre de remédier aux blocages institutionnels au niveau unitaire, national. Selon M. Vanlouwe, on en trouve l'illustration la plus évidente dans les événements de 1980, lorsqu'une bombe nucléaire institutionnelle menaçait d'exploser au sujet des licences d'exportation d'armes. Les oppositions qui se sont alors manifestées ont empêché toute prise de décision au niveau national.

Après six réformes de l'État, force est de constater que la méfiance entre les deux communautés linguistiques est bien enracinée en Belgique, comme en témoignent les procédures de conflits d'intérêts, les procédures de sonnette d'alarme et les verrous intégrés dans le système.

La méfiance ne s'est donc nullement dissipée, mais s'est pour ainsi dire institutionnalisée dans les structures. Ces structures reflètent également les lacunes dans la répartition des compétences, comme cela ressort par exemple des conférences interministérielles (CIM). La réunion thématique Drogues de la CIM Santé publique a rassemblé une vingtaine de ministres, chacun responsable

administratieve toets? Kan de Senaat niet de parlementaire poot van het Overlegcomité worden?

Een democratisch deficit zit er ook bij de Europese besluitvorming in ons land. Eigenlijk nemen de ambtenaren de besluiten. Als een minister of de voorzitter van de Europese Raad zich niet houdt aan de tekst die door de ambtenaren werd opgesteld, wie controleert dan wat er is gezegd? Niemand. Niet één parlement controleert ooit welk standpunt er in de gemengde commissies wordt ingenomen. Geen enkele parlementaire instelling heeft het recht om de minister die België daar vertegenwoordigt, daarover te ondervragen. Bestaat er een mogelijkheid om Vlaamse parlementsleden het recht te geven een federale minister die de vertegenwoordiger was in de Europese Raad, op het matje te roepen?

Bij alle mogelijke samenwerkingsvormen horen er vragen over de mogelijke rol van de Senaat. De rechtstreekse dialoog met de bevolking vormt ook een uitdaging voor de democratie. Kan de Senaat geen forum bieden voor vormen van directe democratie?

De heer Vanlouwe is ook lid van de werkgroep Institutionele Zaken in het Vlaams Parlement, waar eveneens een aantal deskundigen zijn gehoord. Hij vindt het opmerkelijk dat geen enkele van de deskundigen dusver heeft gepleit voor herfederalisering.

De heer Pas gaf aan dat de zes staatshervormingen een oplossing moesten bieden voor de blokkeringen op het unitaire, nationale niveau. Dit werd volgens de heer Vanlouwe het meest treffend geïllustreerd in 1980, toen een institutionele atoombom dreigde te ontploffen naar aanleiding van de exportlicenties voor de wapenhandel. De toenmalige tegenkantingen zorgden ervoor dat er geen beslissingen konden genomen worden op het nationale niveau.

Na zes staatshervormingen moeten we vaststellen dat het wantrouwen tussen de twee taalgemeenschappen in België is ingebakken, zoals blijkt uit de regelingen voor de belangenconflicten, de alarmbelprocedures en grendels die ingebouwd zijn in het systeem.

Het wantrouwen is dus helemaal niet weggewerkt, maar als het ware geïnstitutionaliseerd in de structuren. Die structuren weerspiegelen ook de gebreken in de bevoegdheidsverdeling, wat bijvoorbeeld blijkt in de interministeriële conferenties (IMC). Aan de thematische vergadering Drugs van de IMC-Volksgezondheid namen een twintigtal ministers deel, die verantwoordelijk



d'une facette différente de la politique en matière de drogues (jeunesse, bien-être, etc.). L'intervenant a une question à cet égard au sujet du Comité de concertation. Comment expliquer la disproportion entre la représentation de l'autorité fédérale, qui compte cinq ministres fédéraux en plus du premier ministre, et la représentation des entités fédérées, qui ne compte au total que cinq ou six membres?

Lorsqu'il analyse l'évolution de la Belgique unitaire de jadis – qualifiée par Wilfried Martens de Belgique unioniste fédéraliste – en une Belgique fédérale présentant des traits confédéraux, M. Vanlouwe constate que les réformes ont toujours été imposées par le haut. Il se demande si la Belgique 2.0 ne doit pas être élaborée par le bas, à partir des communautés linguistiques ou des entités fédérées. On pourrait ainsi examiner quelle coopération, éventuellement asymétrique, est envisageable. Le groupe de travail compétent du Parlement flamand entendra également des professeurs de Suisse, du Canada et d'Allemagne pour réfléchir à la manière dont le fédéralisme est organisé dans ces pays. La méthode *top-down* peut-elle être remplacée par une approche *bottom-up*? Cela permettrait-il de dissiper la méfiance?

La proposition visant à permettre le contrôle des accords de coopération obligatoires, par le biais d'une modification de l'article 92*bis* de la LSRI, reste toutefois liée au modèle de gestion des conflits. Les modifications constitutionnelles ont transféré des ensembles de compétences, mais la loi spéciale de réformes institutionnelles a défini diverses exceptions à ce principe, si bien que certaines compétences ont à nouveau été extraites de chaque ensemble.

N'est-il pas préférable de conclure, par le bas, des accords concrets concernant une répartition homogène et claire des compétences? Il serait alors sans doute plus facile de déterminer qui est compétent dans un cas concret, et toutes ces CIM et réunions du Codeco ne seraient plus nécessaires. Par ailleurs, il ne serait plus nécessaire de conclure autant d'accords de coopération, ou il serait possible de le faire selon une perspective différente.

Un autre thème récurrent est le fédéralisme à quatre. Si la transformation de la Flandre, de la Wallonie et de la Communauté germanophone en entités fédérées paraît évidente à M. Vanlouwe, en va-t-il de même pour la Région de Bruxelles-Capitale?

On a coutume de dire assez facilement que les droits des Flamands de Bruxelles sont garantis. En réalité, la loi sur

waren voor een verschillend aspect van het drugsbeleid: jeugd, welzijn, enz. Spreker heeft in dit verband een vraag over het Overlegcomité. Waarom is daar zo'n wanverhouding tussen de vertegenwoordiging van de federale overheid, die naast de eerste minister nog vijf federale ministers telt, en die van de deelstaten, die samen slechts vijf of zes vertegenwoordigers hebben?

Als de heer Vanlouwe de evolutie van het toenmalige unitaire België – Wilfried Martens noemde het een unionistisch federalistisch België – naar het federale België met confederale kenmerken analyseert, stelt hij vast dat hervormingen steeds van bovenaf werden opgelegd. Hij vraagt zich af of België 2.0 niet van onderuit moet worden opgebouwd, vanuit de taalgemeenschappen of de deelstaten. Zo kan gekeken worden welke samenwerking mogelijk is, eventueel zelfs op een asymmetrische manier. De bevoegde werkgroep van het Vlaams Parlement zal ook professoren horen uit Zwitserland, Canada en Duitsland om te reflecteren over de manier waarop in die landen het federalisme is opgebouwd. Kan de *top-down*-methode vervangen worden door een *bottom-up*-benadering? Kan het wantrouwen zo worden weggenomen?

Het voorstel om het mogelijk te maken de verplichte samenwerkingsakkoorden te toetsen, via een wijziging van artikel 92 van de Grondwet, blijft wel aansluiten bij het conflictmodel. De grondwetswijzigingen hebben principieel bevoegdheidspakketten overgeheveld, maar de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen heeft allerlei uitzonderingen bepaald die uit elk pakket weer bevoegdheden hebben weggenomen.

Is het niet beter van onder uit concrete afspraken te maken over een homogene en duidelijke bevoegdheidsafbakening? Dan wordt het wellicht makkelijker om te bepalen wie in een concreet geval bevoegd is, en zijn al die IMC's en vergaderingen van het Overlegcomité niet meer nodig. Ook zijn er dan minder samenwerkingsakkoorden nodig, of kunnen ze vanuit een andere visie worden afgesloten.

Een ander thema dat vaak terugkomt, is het federalisme met vier deelstaten. Het lijkt de heer Vanlouwe evident Vlaanderen, Wallonië en de Duitstalige Gemeenschap tot deelstaat te maken. Maar geldt dat ook voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?

Men stelt nogal gemakkelijk dat de rechten van de Vlamingen in Brussel gewaarborgd zijn. In feite wordt

l'emploi des langues y est violée quotidiennement, tant dans les administrations communales qu'au sein de la police ou des services d'incendie et dans le milieu des soins. Comment garantir dans la pratique l'égalité entre francophones et néerlandophones?

Dans le groupe de travail compétent du Parlement flamand, le professeur Velaers a suggéré d'évoluer vers quatre entités fédérées avec des compétences asymétriques, en faisant référence à la *devolution*, système par lequel, au Royaume-Uni, des compétences sont transférées aux *nations*.

Enfin, l'orateur rappelle une proposition du professeur Alen, également citée par le professeur Uyttendaele, qui prévoit qu'à Bruxelles, les compétences en matière d'enseignement, de culture et de bien-être soient exercées conjointement par le Parlement flamand et les membres néerlandophones du Parlement bruxellois. Du côté francophone, ces compétences communautaires seraient exercées conjointement par le Parlement wallon et les membres francophones du Parlement bruxellois.

Comment le professeur Uyttendaele voit-il les choses concrètement? Un tel système ne compliquerait-il pas encore davantage la situation? Cette proposition n'a-t-elle pas pour effet d'apporter une solution à un problème inexistant? L'intervenant trouve en tout cas la proposition trop compliquée et non réalisable en pratique.

M. Eerdekens remercie les experts pour leurs exposés très intéressants et très clairs, même si, selon lui, ils appellent encore plus de questions et de réflexions.

Comme le professeur Verdussen l'a rappelé, les accords de coopération sont fortement imprégnés par le droit international. Les difficultés à mettre en œuvre certains accords internationaux sont encore accrues dans les entités où il existe deux, trois ou quatre intervenants. En cas de blocage, la question de savoir qui pourrait arbitrer un différend entre ces intervenants demeure en effet très floue, alors que cette question est réglée dans le cadre international. Le membre est surpris d'apprendre que les accords de coopération sans assentiment étant de nature contractuelle ou conventionnelle, cela pose problème en matière de justiciabilité. Cette forme d'insécurité juridique est inquiétante et il faudra y remédier.

Le Sénat est composé des entités fédérées. Si d'aucuns s'interrogent sur son utilité depuis la sixième réforme de l'État, l'intervenant estime que l'intérêt de cette sixième réforme apparaîtra lors de la rédaction de la septième

de taalwet elke dag geschonden, zowel in de gemeenten, als bij de politie of de brandweer, en in de zorg. Hoe kan de gelijkheid tussen Franstaligen en Nederlandstaligen in de praktijk gegarandeerd worden?

In de bevoegde werkgroep van het Vlaams Parlement heeft professor Velaers geopperd om te evolueren naar vier deelstaten met asymmetrische bevoegdheden, met verwijzing naar de *devolution* waarmee in het Verenigd Koninkrijk de *nations* bevoegdheden opnemen.

Tot slot wijst spreker op een voorstel van professor Alen, dat nu ook wordt aangehaald door professor Uyttendaele, waarbij het Vlaams Parlement en de Vlamingen in het Brussels Parlement de bevoegdheden over onderwijs, cultuur en welzijn in Brussel gezamenlijk zouden uitoefenen. Die gemeenschapsbevoegdheden zouden aan Franstalige zijde dan gezamenlijk door het Waals Parlement en de Franstalige parlementsleden uit Brussel worden uitgeoefend.

Hoe ziet professor Uyttendaele dat concreet? Maakt dit de zaken niet nog ingewikkelder? Wordt hiermee geen oplossing naar voren geschoven voor een onbestaand probleem? Spreker vindt het voorstel in elk geval te ingewikkeld en in de praktijk niet haalbaar.

De heer Eerdekens dankt de deskundigen voor hun heel interessante en duidelijke uiteenzettingen, ook al roepen zij volgens hem nog meer vragen en denkpistes op.

Zoals professor Verdussen heeft aangegeven zijn samenwerkingsakkoorden zwaar doordrongen van het internationaal recht. In entiteiten met twee, drie of vier actoren is het nog moeilijker om sommige internationale akkoorden uit te voeren. In geval van een blokkering blijft de vraag wie bij een geschil tussen deze actoren moet bemiddelen immers niet afdoende beantwoord, terwijl deze zaak in een internationaal kader wordt geregeld. Het lid heeft met verwondering vernomen dat samenwerkingsakkoorden zonder instemming van contractuele of conventionele aard tot stand komen. Dit zorgt voor problemen op het vlak van de afdwingbaarheid. Het is een verontrustende vorm van rechtsonzekerheid die verholpen moet worden.

In de Senaat zijn de deelstaten vertegenwoordigd. Sommigen mogen zich vragen stellen over het nut ervan sinds de zesde Staatshervorming, maar spreker meent dat de zesde Staatshervorming wel nuttig zal blijken

réforme de l'État, puisqu'elle sera coécrite avec des élus des entités fédérées.

Pour ce qui est de l'évolution institutionnelle, le professeur Uyttendaele a rappelé les étapes politiques qui, suivant la théorie du darwinisme, ont donné lieu à la conception d'un être complexe. Il est important de garder à l'esprit que ces accords politiques sont générateurs de droit, ce qui implique qu'un juge sera amené à un certain moment à trancher en droit la réalité juridique du moment. L'insécurité juridique dans ce domaine est donc problématique.

Le sénateur juge intéressante la manière dont la Cour constitutionnelle a contourné l'article 30*bis* de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle. Compte tenu de l'imagination dont la Cour a fait preuve par le passé pour s'approprier des compétences, M. Eerdekens se demande ce qu'il pourrait se passer si le monde politique ne réagit pas. Y a-t-il un risque que la Cour constitutionnelle soit en mesure de trancher et de décider à la place des responsables politiques? On a déjà vu d'autres cours ou conseils prendre des décisions lorsque les politiques ne parvenaient pas à trancher. On pourrait envisager ce cas de figure dans un exercice de fiction.

Le principe de loyauté fédérale invoqué par la Cour constitutionnelle oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs. Est-il déjà arrivé que des textes votés par un législateur rendent impossible ou exagérément difficile l'exercice d'une compétence par un autre législateur? S'adressant en particulier au professeur Vandenbossche, il demande ce qu'il pourrait se passer si un gouvernement refusait de participer à la coopération. Supposons qu'une entité ne veuille pas jouer le jeu dans une situation grave, comme dans le contexte actuel de la crise sanitaire. Ferait-on face à un blocage ou existe-t-il une solution?

L'intervenant souhaiterait enfin que le professeur Verdussen développe quelque peu la notion de carence. Si l'on se réfère, par analogie, aux condamnations des pouvoirs publics pour carence dans d'autres domaines, on peut se demander s'il faudra bel et bien légiférer ou si la Cour constitutionnelle développera sa propre jurisprudence en la matière.

Après avoir lu et écouté les exposés des experts, Mme Goffinet formule plusieurs constatations et interrogations.

bij het opstellen van de zevende Staatshervorming, aangezien de verkozenen van de deelstaten eraan zullen meeschrijven.

Wat de institutionele evolutie betreft, heeft professor Uyttendaele de politieke stappen overlopen die, in de lijn van de Darwinistische theorie, geleid hebben tot een complexe structuur. Men moet voor ogen houden dat deze politieke akkoorden rechtscheppende feiten zijn, wat betekent dat een rechter op een bepaald ogenblik de juridische realiteit van het moment in rechte zal moeten beslechten. De rechtsonzekerheid vormt hier dus een probleem.

De senator vindt het interessant om te zien hoe het Grondwettelijk Hof artikel 30*bis* van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof heeft omzeild. Gelet op de creativiteit die het Hof in het verleden aan de dag heeft gelegd om zich bevoegdheden toe te eigenen, vraagt de heer Eerdekens zich af wat er nog kan gebeuren als de politieke wereld niet reageert. Bestaat er een risico dat het Grondwettelijk Hof in de plaats van de politieke verantwoordelijken kan beslissen? Het is al gebeurd dat andere hoven of raden beslissingen hebben genomen wanneer politici er niet uit geraakten. We kunnen een dergelijk geval illustreren aan de hand van een fictief voorbeeld.

Het beginsel van de federale loyautéit dat het Grondwettelijk Hof vermeldt, verplicht elke wetgever om erop toe te zien dat de uitoefening van zijn bevoegdheid die van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt. Is het al gebeurd dat een wetgever een dergelijke tekst aanneemt? Aan professor Vandenbossche in het bijzonder vraagt hij wat er zou kunnen gebeuren als een regering weigert om deel te nemen aan de samenwerking. Laten we veronderstellen dat een deelstaat niet wil meewerken in een ernstige situatie, zoals in de huidige gezondheidscrisis. Zou dit leiden tot een blokkering of bestaat er een oplossing?

Spreker vraagt ten slotte aan professor Verdussen om het begrip nalatigheid enigszins toe te lichten. Als men een vergelijking maakt met de veroordelingen voor nalatigheid van overheden in andere domeinen, kan men zich afvragen of men wel wetgevend zal moeten optreden, dan wel of het Grondwettelijk Hof zijn eigen rechtspraak ter zake zal ontwikkelen.

Na het lezen en horen van de uiteenzettingen van de experten, formuleert mevrouw Goffinet een aantal vaststellingen en vragen.

L'intervenante perçoit qu'il existe vraiment une vision différente du futur modèle de l'État selon que l'on soit francophone ou néerlandophone. Elle se demande comment il serait possible de réconcilier ces visions. Si le problème de Bruxelles et en particulier de l'application de la loi linguistique, était résolu, pourrait-on espérer une plus grande convergence vers une même vision du fédéralisme?

Mme Goffinet constate que les experts sont tous conscients de la difficulté de conclure des accords de coopération et de la nécessité d'améliorer la situation. Elle déduit de leurs exposés que les défis consistent à garantir le respect de l'état de droit, à clarifier le modèle existant et à assurer plus de démocratie et pas seulement au niveau parlementaire. Existe-t-il bien un consensus sur ces trois points? Compte tenu des difficultés liées aux accords de coopération, elle observe qu'il ne s'agit pas véritablement d'un fédéralisme coopératif mais exécutif, dont les mécanismes mettent les parlements hors-jeu. L'enjeu consiste donc à redonner du pouvoir aux différentes entités fédérées pour atteindre un fédéralisme réellement coopératif, qui n'existe pas du tout, à en croire les experts.

L'intervenante interroge le professeur Verdussen au sujet de la violation des accords de coopération. Lorsqu'une loi ou un décret porte assentiment à un accord de coopération, comment peut-on concevoir dans la jurisprudence ou la doctrine qu'une entité belge pourrait ne pas le respecter, l'assentiment l'ayant mis en quelque sorte sur le même pied que la loi ou le décret?

M. Uyttendaele pourrait-il expliquer les avantages et les inconvénients d'une solidarité institutionnelle mais aussi conventionnelle?

Que pensent MM. Pas et Vandenbossche de la théorie de l'évolution exposée par M. Uyttendaele?

Tous les orateurs considèrent-ils que le Sénat pourrait faire office d'espace de discussion en vue d'améliorer la coopération entre les entités? Si certains privilégient une autre solution, quel type de dispositif faudrait-il créer selon eux?

M. Pas peut-il expliquer ce qu'il entend par le fait que les entités fédérées ne sont pas toutes représentées actuellement au Conseil des ministres européen, dès lors que le ministre qui participe au Conseil est censé représenter la position négociée au sein de notre pays?

Spreekster merkt dat er echt een verschillende kijk op het toekomstige staatsmodel bestaat naargelang men Franstalig of Nederlandstalig is. Zij vraagt zich af hoe men deze verschillende visies met elkaar kan verzoenen. Indien het probleem van Brussel, en in het bijzonder dat van de toepassing van de taalwetten, was opgelost, zou men dan kunnen hopen op een grotere eensgezindheid wat de visie op het federalisme betreft?

Mevrouw Goffinet stelt vast dat de deskundigen het er allemaal over eens zijn dat het moeilijk is om samenwerkingsakkoorden te sluiten en dat dit beter moet kunnen. Uit hun uiteenzettingen besluit zij dat de uitdagingen erin bestaan de naleving van de wetten van de rechtsstaat te waarborgen, het bestaande model te verduidelijken en te zorgen voor meer democratie, en niet alleen op het parlementaire niveau. Bestaat er wel een consensus over deze drie punten? Gelet op de problemen met de samenwerkingsakkoorden, stelt zij vast dat er niet echt sprake is van een samenwerkingsfederalisme, meer van een uitvoerend federalisme, waarbij de parlementen buiten spel worden gezet. Het is dus zaak om macht terug te geven aan de deelstaten om te komen tot een echt samenwerkingsfederalisme, die volgens de experts helemaal niet bestaat.

Spreekster heeft vragen voor professor Verdussen met betrekking tot de schending van de samenwerkingsakkoorden. Wanneer een wet of een decreet een samenwerkingsakkoord goedkeurt, hoe kan men in de rechtspraak of de rechtsleer dan omgaan met het feit dat een Belgische deelstaat het niet zou naleven, aangezien de goedkeuring het in zekere zin op dezelfde voet heeft geplaatst als de wet of het decreet?

Kan de heer Uyttendaele uitleggen wat de voor- en nadelen zijn van een institutionele, maar ook conventionele solidariteit?

Wat denken de heren Pas en Vandenbossche over de evolutietheorie die de heer Uyttendaele heeft uiteengezet?

Zijn alle sprekers van oordeel dat de Senaat een rol van overlegorgaan kan vervullen om de samenwerking tussen de deelstaten te verbeteren? Als sommigen een andere oplossing verkiezen, welk soort structuur zou men dan volgens hen moeten oprichten?

Kan de heer Pas uitleggen wat hij bedoelt met de uitspraak dat de deelstaten momenteel niet allemaal vertegenwoordigd zijn in de Europese Ministerraad, aangezien de minister die deelneemt aan de Raad geacht wordt het standpunt waarover in ons land is onderhandeld, te vertegenwoordigen?



Selon M. Vandenbossche, quel rôle devrait jouer idéalement le Codeco? Comment se peut-il que deux ministres-présidents, MM. Di Rupo et Vervoort, aient déclaré à plusieurs reprises qu'ils se rendaient au Codeco sans mandat clair de leur gouvernement? Cette notion de mandat n'est d'ailleurs pas reprise dans les notifications du gouvernement wallon. L'intervenante souhaiterait aussi connaître l'avis de MM. Verdussen et Uyttendaele sur les difficultés liées au fonctionnement du Codeco et des CIM. Quels sont, selon eux, les inconvénients et les avantages de ces deux structures et quelles pistes de réflexion peuvent-ils soumettre?

Enfin, quel est l'avis des orateurs au sujet des compétences concurrentes? Dans le cadre de la crise du coronavirus, par exemple en ce qui concerne le port du masque ou les mesures de restriction, le socle était défini par le niveau fédéral et les entités fédérées avaient la possibilité de rendre les mesures plus strictes. Qu'en pensent les experts?

M. Loones observe que la sixième réforme de l'État a été celle des accords de coopération. Ce pourrait également être le cas de la prochaine phase institutionnelle, en particulier en ce qui concerne Bruxelles.

Dans un modèle à quatre, comment faire en sorte qu'il y ait effectivement une coopération dans certains domaines? M. Loones partage les préoccupations de M. Pas, sur la légitimation démocratique du processus décisionnel. Il renvoie au droit de parole et de regard des conseils communaux dans les intercommunales; en réalité, celui-ci ne représente pas grand-chose. De même, la participation d'un parlement à l'élaboration d'accords de coopération ne s'avère pas toujours évidente.

M. Van Goidsenhoven remercie les experts pour leurs exposés d'une clarté remarquable eu égard à la complexité des questions traitées. La juxtaposition d'institutions à Bruxelles est effectivement d'une telle complexité qu'elle rend la gouvernance de la Région bruxelloise illisible pour le citoyen et même pour certains politiques. Bruxelles peine à être considérée comme une Région à part entière, car elle reste marquée d'une profonde empreinte communautaire qui ne semble pas près de se dissiper. Il est utile de s'intéresser à la manière de dépasser ces crispations, sources de blocage, afin d'accroître la lisibilité des institutions bruxelloises.

Par ailleurs, à l'heure où le Sénat est particulièrement décrié, l'intervenant a relevé avec intérêt ce qui a été dit concernant l'avenir de cette institution, qui pourrait

Welke rol zou het Overlegcomité volgens de heer Vandenbossche idealiter moeten spelen? Hoe komt het dat twee minister-presidenten, de heren Di Rupo en Vervoort, meermaals verklaard hebben dat zij zonder duidelijk mandaat van hun regering naar het Overlegcomité gingen? Het begrip mandaat is trouwens niet opgenomen in de notificaties van de Waalse regering. Spreekster wil ook weten wat de heren Verdussen en Uyttendaele denken over de problemen met de werking van het Overlegcomité en de Interministeriële Conferentie. Welke zijn volgens hen de voor- en nadelen van deze twee organen en welke denkpluizen kunnen zij voorleggen?

Wat denken de sprekers ten slotte over de concurrerende bevoegdheden? Tijdens de coronacrisis bepaalde de federale overheid de basismaatregelen, bijvoorbeeld inzake het dragen van het mondmasker of beperkende maatregelen, en waren de deelstaten bij machte om de maatregelen strikter toe te passen. Wat is de mening van de experts hierover?

De heer Loones merkt op dat de zesde Staatshervorming de Staatshervorming van de samenwerkingsakkoorden was. De volgende institutionele ronde zou dat ook wel eens kunnen zijn en dan in het bijzonder voor Brussel.

Hoe zorgt men er in een model met vier voor dat er rond een reeks thema's toch wordt samengewerkt? De heer Loones deelt de bezorgdheden van de heer Pas over de democratische legitimatie in de besluitvorming. Hij verwijst naar de inspraak die gemeenteraden in intercommunales zouden hebben; in de realiteit blijkt die weinig voor te stellen. De inspraak van een parlement bij de totstandkoming van samenwerkingsakkoorden blijkt ook niet altijd evident te zijn.

De heer Van Goidsenhoven dankt de deskundigen voor hun opmerkelijk verhelderende uiteenzettingen over deze ingewikkelde kwesties. De Brusselse instellingen zijn zo complex dat het bestuur van het Brussels Gewest inderdaad onleesbaar wordt voor de burgers en zelfs voor sommige politici. Brussel kan nauwelijks als een volwaardig Gewest worden beschouwd, omdat de Gemeenschappen er een sterke stempel op drukken, en het ziet er niet naar uit dat die gauw zal verdwijnen. Het is goed om na te gaan hoe men deze wrijvingen, die tot blokkeringen kunnen leiden, kan overwinnen om de leesbaarheid van de Brusselse instellingen te bevorderen.

Spreker heeft ook met belangstelling geluisterd naar wat er over de toekomst van de Senaat werd gezegd, nu deze instelling zwaar onder vuur ligt. De Senaat zou een



jouer un rôle constructif de coordination et de coopération, à l'instar du *Bundesrat*.

L'intervenant demande à M. Verdussen si la Constitution doit, selon lui, permettre que la répartition des compétences prévue par les lois spéciales soit modifiée par des accords de coopération.

Enfin, M. Van Goidsenhoven souligne combien de tels échanges sont éclairants: ils permettent non seulement d'entendre la parole des experts, mais ils révèlent aussi à quel point les visions divergent au nord et au sud du pays en ce qui concerne l'évolution institutionnelle et à quel point la situation bruxelloise constitue une pierre d'achoppement.

M. Hermant relève que, selon M. Pas, les obligations de coopération posent plusieurs problèmes et peuvent, par exemple, diminuer l'efficacité de la prise de décision. L'expert cite dans sa note un article de M. Vanpraet, dans lequel il déclare que cela n'a aucun sens d'éliminer le problème de la prise de décision commune en attribuant les compétences aux Communautés et Régions, pour ensuite le faire rentrer par la porte de derrière par le biais des conférences interministérielles, des obligations de consultation, etc. Dès lors, M. Pas ne pense-t-il pas que le problème trouve essentiellement son origine dans la régionalisation de compétences qui concernent tous les Belges et nécessitent donc une coopération? En matière de climat ou de santé par exemple, quel intérêt y a-t-il à scinder des compétences pour ensuite devoir organiser de multiples réunions de coopération?

Ces multiples concertations ne seraient-elles pas simplifiées par un système de hiérarchie des normes tel qu'il en existe dans d'autres pays fédéraux comme l'Allemagne? Il est intéressant de constater que la coopération renforce le pouvoir exécutif, car il est apparu, dans le cadre du *Covid Safe Ticket* par exemple, que les parlements pouvaient difficilement revenir sur un accord de coopération signé par les différents exécutifs du pays. Ne peut-on pas remédier à cette situation par un système de hiérarchie des normes où le Parlement fédéral fixerait un cadre déterminant la marge de manœuvre des entités fédérées?

MM. Verdussen et Uyttendaele suggèrent que le Sénat soit transformé en une «chambre des collectivités fédérées» où la coopération pourrait s'exercer. Quel statut auraient, selon eux, les normes qui seraient édictées en l'occurrence? Se situeraient-elles sur le même plan que les décrets et ordonnances des entités fédérées ou

constructieve rol kunnen spelen in de coördinatie en de samenwerking tussen de deelstaten, naar het voorbeeld van de *Bundesrat*.

Spreker vraagt de heer Verdussen of de Grondwet er volgens hem voor moet zorgen dat de bevoegdheidsverdeling als bepaald in de bijzondere wetten, door samenwerkingsakkoorden kan worden gewijzigd.

Tot slot benadrukt de heer Van Goidsenhoven hoe verhelderend dergelijke uitwisselingen zijn: niet alleen kunnen deskundigen worden gehoord, maar ook wordt duidelijk hoe uiteenlopend de visies op de institutionele ontwikkeling in het noorden en het zuiden van het land zijn en in hoeverre de situatie in Brussel een struikelblok vormt.

De heer Hermant merkt op dat, volgens de heer Pas, de verplichting tot samenwerking verschillende problemen doet ontstaan en dat bijvoorbeeld de besluitvorming aan doeltreffendheid kan inboeten. De deskundige vermeldt in zijn nota een artikel van de heer Vanpraet, waarin deze aangeeft dat het geen enkele zin heeft het probleem van de gemeenschappelijke besluitvorming weg te werken door bevoegdheden toe te kennen aan Gemeenschappen en Gewesten en ze dan via de achterdeur weer binnen te halen via interministeriële conferenties, verplichte raadpleging enz. Denkt de heer Pas niet dat het probleem vooral ontstaat doordat de bevoegdheden die alle Belgen aanbelangen geregionaliseerd worden, terwijl er uiteindelijk moet worden samengewerkt? Wat voor zin heeft het om bijvoorbeeld inzake klimaat of gezondheid bevoegdheden op te splitsen en vervolgens verschillende samenwerkingsvergaderingen te moeten organiseren?

Zou dat voortdurende overleg niet eenvoudiger kunnen door een systeem van normenhiërarchie zoals in andere federale Staten, zoals Duitsland? Het is interessant om vast te stellen dat de samenwerking de uitvoerende macht versterkt, want in het kader van het *Covid Safe Ticket* bijvoorbeeld, is gebleken dat de parlementen moeilijk een samenwerkingsakkoord terzijde konden schuiven dat door de verschillende regeringen van het land was getekend. Kan die situatie niet worden verholpen via een systeem van normenhiërarchie waarbij het Federaal Parlement een kader vaststelt dat de manoeuvreerruimte van de deelstaten bepaalt?

De heren Verdussen en Uyttendaele stellen voor dat de Senaat wordt omgevormd tot een «kamer van deelstaatregeringen» waar zou kunnen worden samengewerkt. Welke status zouden de normen dan hebben die in dat geval worden uitgevaardigd? Zouden ze dan op hetzelfde niveau als de decreten en ordonnanties staan of zouden

seraient-elles soumises à une hiérarchie des normes? Le nouveau Sénat évoqué pourrait-il imposer un cadre aux entités fédérées et servir de lieu de centralisation pour les compétences qui doivent être exercées à l'échelle du pays? Si tel est le cas, peut-on parler en l'occurrence d'une refédéralisation de compétences? MM. Verdussen et Uyttendaele estiment-ils, comme l'orateur précédent, que les accords de coopération posent problème dans la mesure où ils renforcent le rôle de l'exécutif? Dans son nouveau rôle, le Sénat serait-il amené à adopter des lois qui remplaceraient les accords de coopération?

Dans sa note, M. Vandenbossche cite l'article 170 de la Constitution, qui établit un exemple de hiérarchie, en droit belge, entre la norme fédérale et la norme communautaire ou régionale. Est-il d'avis que ce principe de hiérarchie des normes pourrait être appliqué à d'autres matières dans lesquelles le fédéral édicterait un cadre en laissant une certaine marge de manœuvre aux entités fédérées?

M. Calvo pense, comme M. Anciaux, que la commission peut et doit saisir l'occasion qui lui est donnée de mettre en évidence l'architecture institutionnelle générale. Percevant la nécessité d'approfondir encore plus les choses, il juge positive la suggestion d'approfondir l'analyse des aspects pratiques des formes de coopération, formulée par les professeurs Uyttendaele et Verdussen.

Il perçoit en outre chez plusieurs collègues un certain enthousiasme à l'idée de discuter également de l'avenir du Sénat. Ce sujet est en effet en relation avec le thème actuel. M. Calvo propose toutefois de débattre du Sénat dans un cadre séparé et plus large. Vu le volontarisme et les déclarations de la présidente du Sénat, les dispositions de l'accord de gouvernement et le souhait des sénateurs d'aborder ce sujet, il demande que ce point soit mis à l'ordre du jour prochainement.

Le rôle essentiel qu'il a joué dans la lutte contre la pandémie vaut naturellement au Comité de concertation de retenir davantage l'attention aujourd'hui. Dans sa note, M. Pas décrit en long et en large le fonctionnement de ce Comité, mais il n'y éclaire que le rôle spécifique de la Communauté germanophone, qui n'est sans doute pas l'élément le plus déterminant de ce fonctionnement. M. Calvo est donc curieux d'entendre des suggestions concrètes sur le fonctionnement du Codeco.

Selon le professeur Vandenbossche, le Comité de concertation travaille avec beaucoup de souplesse, ce qui est une particularité positive. C'est grâce à cette souplesse

ze onderworpen zijn aan een normenhiërarchie? Zou die nieuwe Senaat een kader kunnen opleggen aan de deelstaten en als centraal punt kunnen dienen voor bevoegdheden die op nationaal niveau moeten worden uitgevoerd? Zo ja, is er dan sprake van een herfederalisering van de bevoegdheden? Denken de heren Verdussen en Uyttendaele, net als de vorige spreker, dat de samenwerkingsakkoorden een probleem vormen omdat ze de rol van de uitvoerende macht versterken? Zou de Senaat, in zijn nieuwe rol, over wetten kunnen stemmen die de samenwerkingsakkoorden zouden vervangen?

De heer Vandenbossche vermeldt in zijn nota artikel 170 van de Grondwet, dat een voorbeeld van hiërarchie vaststelt in het Belgisch recht tussen de federale norm en de gemeenschaps- of gewestelijke norm. Denkt hij dat het principe van de normenhiërarchie van toepassing zou kunnen zijn op andere aangelegenheden waarbij het federale niveau een kader uitvaardigt en een zekere manoeuvreerruimte laat aan de deelstaten?

De heer Calvo is het eens met de heer Anciaux dat de commissie nu de gelegenheid kan en moet aangrijpen om uit te zoomen naar de algemene institutionele architectuur. Omdat hij voelt dat er nood is aan meer verdieping, vindt hij ook de suggesties van professor Uyttendaele en professor Verdussen om dieper in te gaan op de praktische aspecten van de samenwerkingsvormen, een goed idee.

Daarnaast merkt hij bij sommige collega's een zeker enthousiasme om ook de toekomst van de Senaat te bespreken. Dat onderwerp staat inderdaad in verband met het huidige thema. De heer Calvo stelt echter voor het debat over de Senaat als een apart, ruimer thema te behandelen. Gelet op het voluntarisme en de verklaringen van de Senaatsvoorzitster, de bepalingen van het regeerakkoord en de wens van de senatoren om het daarover te hebben, vraagt hij dit bij de volgende regeling der werkzaamheden op tafel te leggen.

Door de belangrijke rol die het heeft opgenomen in de strijd tegen de pandemie, krijgt het Overlegcomité nu natuurlijk extra aandacht. In zijn nota heeft de heer Pas de werking ervan uitgebreid beschreven, maar hij belicht alleen de specifieke rol van de Duitstalige Gemeenschap, wat vermoedelijk niet het meest doorslaggevende element in die werking vormt. De heer Calvo is dan ook benieuwd naar concrete suggesties voor de werking van het OC.

Volgens professor Vandenbossche werkt het Overlegcomité soepel en is dat een positieve eigenschap. Die soepelheid en zelfs een zekere onduidelijkheid

et même à une certaine confusion que le Codeco est politiquement à même de prendre des décisions. L'expert a expliqué que la règle du consensus s'apparente à une sorte de droit de veto pour les différents gouvernements. M. Calvo se demande sincèrement si c'est bien exact. Dans les faits, ne faut-il pas considérer le Codeco comme la somme des gouvernements, voire la somme de partis et d'opinions? Si l'on interprète la règle du consensus de manière plus stricte, comme une sorte de droit de veto, on peut se demander si cela facilite réellement le fonctionnement du Codeco dans la pratique. La confusion qui règne sur ce qu'est précisément la règle du consensus a sans doute contribué au bon fonctionnement du Codeco dans la période difficile que nous avons connue.

Le plaidoyer du professeur Vandenbossche en faveur non seulement d'une simplification mais aussi d'une standardisation partielle de certains processus a particulièrement intéressé M. Calvo. On compte ainsi un grand nombre de conférences interministérielles qui fonctionnent toutes de manière différente. Il serait bon de standardiser leur fonctionnement. Que pense l'expert de l'idée de travailler essentiellement avec des conférences temporaires, chargées d'une mission concrète dans un délai imparti et ne pouvant être renouvelées sans raison valable? Existe-t-il des arguments en faveur de la pérennisation de certaines conférences interministérielles? Dans l'éventail actuel des possibilités, quelles sont les formes de coopération qui sont superflues et peuvent être supprimées sans qu'on en pâtisse en pratique?

Les «plans d'action interfédéraux» pourraient, eux aussi, avoir avantage à être standardisés. Un plan d'action interfédéral est un ensemble d'initiatives politiques relatives à un thème déterminé, comme un plan national d'investissement ou le plan d'action interfédéral de lutte contre le racisme. La méthode et la forme sont déterminées au cas par cas lors du lancement du plan. Quel regard le professeur Vandenbossche porte-t-il sur ce genre de phénomènes? Un plan d'action interfédéral est-il la somme de plusieurs initiatives? S'agit-il d'un plan d'action commun dont peuvent se retirer certaines entités fédérées? De tels plans d'action peuvent-ils être standardisés et, si oui, qu'est-ce qu'un bon processus standard?

L'idée d'une Belgique à quatre fait son chemin, mais le paysage institutionnel du pays est pour l'heure toujours essentiellement bipolaire. M. Calvo est choqué par la fin de non-recevoir ferme et obstinée que certains collègues opposent à l'idée d'une Belgique à quatre et à celle de conférer à Bruxelles un rôle à part entière. L'intervenant apprécie le côté passionné de M. Anciaux, sa connaissance du terrain bruxellois et sa préoccupation

maakt voor het OC politiek gezien mogelijk beslissingen te nemen. De expert stelde dat de consensusregel eerder een soort van vetorecht voor de verschillende regeringen inhoudt. De heer Calvo vraagt zich oprecht af of dat wel klopt. Vormt het OC *de facto* niet alleen een optelsom van regeringen, maar ook een optelsom van partijen en meningen? Interpreteert men de consensusregel strakker, als een soort van vetorecht, dan rijst de vraag of dat de werking van het OC in de praktijk wel faciliteert. De onduidelijkheid over wat de consensusregel precies betekent, heeft er wellicht toe bijgedragen dat het OC in deze moeilijke periode heeft kunnen functioneren.

Het pleidooi van professor Vandenbossche om een aantal processen niet alleen te vereenvoudigen, maar ook gedeeltelijk te standaardiseren vond de heer Calvo heel interessant. Zo zijn er veel interministeriële conferenties, die allemaal verschillend werken. Het zou goed zijn hun werking te standaardiseren. Wat vindt de expert van het idee om vooral te werken met tijdelijke conferenties, die een concrete opdracht en een einddatum hebben, die niet zonder motivatie kunnen worden hernieuwd? Zijn er argumenten om bepaalde interministeriële conferenties structureel te behouden? Welke samenwerkingsvormen uit de huidige waaier aan mogelijkheden zijn overbodig, en kan je schrappen zonder er hinder van te ondervinden in de praktijk?

Ook de «interfederaal actieplannen» kunnen baat hebben bij standaardisering. Een interfederaal actieplan is een bundeling van beleidsinitiatieven over een bepaald thema, zoals een nationaal investeringsplan, of het interfederaal actieplan antiracisme. Bij de start ervan bepaalt men telkens opnieuw, geval per geval, de methode en de vorm. Hoe kijkt professor Vandenbossche naar dergelijke fenomenen? Is zo'n interfederaal actieplan de optelsom van verschillende initiatieven? Is het een gemeenschappelijk actieplan, waarbij bepaalde deelstaten zich kunnen uitschrijven? Kunnen zulke actieplannen gestandaardiseerd worden en wat is dan een goed standaardproces?

Het idee van België met vier maakt opgang, maar vandaag is het land toch in grote mate op tweeledigheid gebaseerd. De hardnekkigheid en stelligheid waarmee bepaalde collega's een België met vier en een volwaardige rol voor Brussel afwijzen, schokt de heer Calvo. Hij apprecieert de passie van collega Anciaux, zijn terreinkennis van Brussel en zijn terechte bezorgdheid over de taalwetgeving, maar termen zoals volksverlakkerij

légitime que la législation linguistique soit respectée, mais il juge excessif l'usage de termes tels que «démagogie». Il existe de solides arguments pour que l'on prenne en considération le modèle à quatre et que l'on tente d'appréhender la réalité bruxelloise au sein d'une véritable entité fédérée bruxelloise, sans que la préoccupation relative à la législation linguistique soit pour autant balayée d'un geste de la main. L'intervenant a aussi été heurté par l'aplomb avec lequel M. Vanlouwe a affirmé qu'il était évident, d'une part, de mettre en place une entité fédérée germanophone et, d'autre part, de ne pas suivre cette voie pour Bruxelles. Que pensent les différents experts de l'idée d'une Belgique à quatre? Quelles seraient les répercussions de ce modèle sur certains mécanismes tels que la parité, qui est basée sur une bipolarité du système?

Plusieurs intervenants se sont référés au faible rôle joué par les parlements dans le cadre des formes actuelles de coopération. M. Calvo estime, lui aussi, qu'il est important de développer davantage de formes de coopération parlementaire, ce qui est encore différent que de confier aux parlements le suivi des coopérations existantes. Il demande à tous les experts quel est leur avis à ce sujet et ce qu'ils suggèrent.

Enfin, le membre se rallie à l'affirmation selon laquelle la coopération comporte une dimension de psychologie générale. Cette affirmation portait sur les formes de coopération et les institutions compétentes. M. Calvo et son parti sont toutefois convaincus que la coopération est une affaire non seulement d'institutions, mais aussi d'état d'esprit; la coopération suppose davantage qu'une architecture institutionnelle.

Au sein de notre système fédéral, il existe de très nombreuses formes de coopération, mais trop peu de véritable coopération. Différents facteurs peuvent l'expliquer. Il n'existe pas de circonscription électorale fédérale. Aucune politique active n'est menée concernant les langues nationales, comme il n'y a pas non plus de véritable politique culturelle fédérale. Les institutions culturelles fédérales restent dans l'ombre et sont quelque peu sous-estimées. Les médias sont organisés en fonction des langues nationales. Peu d'initiatives sont déployées pour tisser des liens entre les différentes parties du pays, comme permettrait de le faire, par exemple, le sous-titrage de médias.

M. Calvo aimerait savoir ce que les experts pensent de l'affirmation selon laquelle le fédéralisme de coopération ne se réduit pas à une question d'institutions et ce qu'ils suggèrent de faire pour changer l'état d'esprit, la psychologie générale de notre système fédéral.

gaan hem te ver. Er bestaan sterke argumenten om het model met vier in overweging te nemen en te proberen de Brusselse realiteit te vatten in een echte Brusselse deelstaat, zonder daarmee de bezorgdheid rond de taalwetgeving van de tafel te willen vegen. Hij schrok ook van de stelligheid waarmee de heer Vanlouwe zei dat het evident is dat er een Duitstalige deelstaat komt en even evident dat dat voor Brussel niet het geval is. Hoe kijken de verschillende deskundigen naar het idee van een België met vier? En wat betekent dat voor bepaalde mechanismen, zoals de pariteit, die op tweeledigheid zijn gebaseerd?

Meerdere sprekers hebben verwezen naar de zwakke rol van de parlementen in de bestaande samenwerkingsvormen. De heer Calvo ziet ook een grote uitdaging om meer vormen van parlementaire samenwerking uit te werken, wat iets anders is dan de parlementen te belasten met de opvolging van de bestaande samenwerkingsvormen. Hij vraagt hierover de mening en suggesties van alle deskundigen.

Tot slot uit het lid zijn instemming met de uitspraak dat samenwerking een uiting van de algemene psychologie inhoudt. De uitspraak had betrekking op de samenwerkingsvormen en de daarvoor bevoegde instellingen. De heer Calvo en zijn partij zijn ervan overtuigd dat samenwerking echter niet alleen een verhaal is van instellingen, maar ook van ingesteldheid; samenwerking vereist meer dan alleen een institutionele architectuur.

Ons federale systeem kent heel veel samenwerkingsvormen, maar te weinig reële samenwerking. Verschillende elementen kunnen dit verklaren. Er bestaat geen federale kieskring. Een actief beleid rond de landstalen ontbreekt, evenals een actief federaal cultuurbeleid. De federale culturele instellingen blijven in de schaduw en worden wat ondergewaardeerd. De media zijn volgens de landstalen georganiseerd. Er bestaan weinig initiatieven om de landsdelen te verbinden, bijvoorbeeld door elkaars media te ondertitelen.

De heer Calvo is benieuwd naar de mening en de suggesties van de experts over de stelling dat samenwerkingsfederalisme over meer gaat dan instellingen alleen, en over de mogelijkheden om de ingesteldheid, de algemene psychologie van ons federaal systeem te veranderen.



M. Sloomans se réjouit d'entendre que, selon M. Anciaux, une scission du pays permettrait de résoudre la plupart des problèmes qui ont été abordés au cours de la journée. Il déplore que cette option ne soit jamais mise en avant par les experts. C'est l'ultime solution pour se dépêtrer du marécage belge, que les professeurs ont aujourd'hui dépeint dans toute sa complexité, sa laideur et son inefficacité administratives.

Les deux plus grands partis politiques du pays étant ouvertement partisans d'une scission, il semblerait évident que cette option soit suivie, mais ce n'est pourtant pas le cas. Les institutions doivent *in fine* s'adapter aux évolutions sociétales et aux rapports de force démocratiques. À entendre différents intervenants en commission, M. Sloomans a plutôt l'impression qu'ils cherchent à réaliser le contraire. Cela montre à quel point la constellation belge est sclérosée et avec quelle obstination on refuse de lâcher la structure étatique créée artificiellement, malgré les avantages qu'il en résulterait tant pour le nord que pour le sud du pays.

M. Sloomans estime problématique qu'en vertu des principes de proportionnalité et de loyauté fédérale, le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle imposent des obligations de coopération qui ne sont pas explicitement prescrites par le législateur spécial. Cela implique *de facto* une sorte de gouvernement des juges, qui limite l'autonomie des entités fédérées en vertu de concepts très vagues.

Cette manière de fonctionner n'est-elle pas totalement en porte-à-faux avec les principes de la démocratie parlementaire et de l'état de droit? Elle met en effet complètement hors-jeu le Parlement, qui n'a dès lors aucune obligation de rendre des comptes aux électeurs. M. Sloomans aimerait connaître le point de vue de M. Pas et du professeur Uyttendaele à ce sujet. En effet, l'intervenant comprend, en lisant le texte de ce dernier, qu'il est favorable à une application étendue de la loyauté fédérale afin d'imposer une coopération.

Dans la vision du groupe de M. Sloomans, le Comité de concertation s'est avéré être, pendant la pandémie, un instrument pour vider l'autonomie des entités fédérées de sa substance. M. Pas pense-t-il qu'il aurait pu en être autrement? L'expert semble vouloir attribuer un rôle renforcé au Codeco en conférant à celui-ci un ancrage constitutionnel et en lui octroyant des compétences supplémentaires. Cela ne constitue-t-il pas une menace pour l'autonomie des entités fédérées?

Het stemt de heer Sloomans hoopvol dat een splitsing van het land volgens de heer Anciaux wel eens de meeste problemen die hier vandaag aan bod komen, zou kunnen oplossen. Hij vindt het jammer dat de experts die optie nooit naar voor schuiven. Het is het ultieme alternatief voor het Belgische moeras, dat de professoren vandaag in al zijn complexiteit, bestuurlijke lelijkheid en inefficiëntie ten toon hebben gesteld.

Zeker gezien de twee grootste politieke partijen van het land openlijk voorstander zijn van een splitsing, lijkt het evident dat er op die optie zou worden ingegaan, *quod non*. Uiteindelijk moeten instellingen zich aanpassen aan maatschappelijke evoluties en aan democratische verhoudingen. Als hij naar verschillende sprekers in de commissie luistert, heeft de heer Sloomans eerder het gevoel dat zij het omgekeerde willen realiseren. Dit toont aan hoe vastgeroest de Belgische constellatie is, en hoe men pertinent weigert om het artificieel staatsverband los te laten, ondanks de voordelen voor zowel het Noorden als het Zuiden van het land.

De heer Sloomans vindt het problematisch dat de Raad van State en het Grondwettelijk Hof op basis van het evenredigheidsbeginsel en de federale loyaliteit samenwerkingsoverplichtingen opleggen die de bijzondere wetgever niet expliciet heeft voorgeschreven. *De facto* houdt dat een soort *gouvernement des juges* in, die de autonomie van de deelstaten inperkt op basis van toch erg vage begrippen.

Staat een dergelijke manier van werken niet haaks op de beginselen van de parlementaire democratie en van de rechtsstaat? Het Parlement staat zo immers volledig buiten spel, en krijgt dus ook geen verantwoordingsplicht ten aanzien van de kiezer. De heer Sloomans wil graag de visie van de heer Pas en van professor Uyttendaele hierover kennen. Uit de tekst van laatstgenoemde begrijpt de heer Sloomans immers dat hij voor een verregaande toepassing van de federale loyaliteit pleit om samenwerking af te dwingen.

In de visie van de fractie van de heer Sloomans is het Overlegcomité ten tijde van de pandemie een instrument gebleken om de deelstaatautonomie uit te hollen. Meent de heer Pas dat dat anders had gekund? De expert lijkt het OC een versterkte rol te willen toebedelen door het grondwettelijk te verankeren en er extra bevoegdheden aan te verlenen. Ligt daar geen gevaar in voor de deelstaatautonomie?



Y a-t-il des mécanismes de coopération qu'il vaudrait mieux supprimer ou éviter? Que faudrait-il simplifier?

On plaide légitimement pour une réduction des obligations de conclure des accords de coopération, dont le nombre s'élèverait à plus de cinq cents aujourd'hui. Il est évident, selon M. Sloomans, qu'une homogénéisation des compétences pourrait contribuer grandement à cette diminution.

Afin d'en finir avec cette multitude d'obligations de coopération, les professeurs Alen et Van Orshoven ont plaidé sans détours au Parlement flamand pour que l'on établisse, en application de l'article 35 de la Constitution, une liste de compétences fédérales exclusives. Dévoiler ici le contenu de cette liste nous mènerait trop loin, mais l'intervenant aimerait quand même demander à M. Pas s'il pense lui aussi que l'application de l'article 35 pourrait être une piste pour parvenir à des paquets de compétences homogènes.

Selon M. Sloomans, la remarque de M. Pas selon laquelle les entités fédérées ne sont pas représentées au sein de la délégation belge au Conseil européen est pertinente, d'autant plus que les entités fédérées sont aujourd'hui des institutions matures. Est-ce un problème? Comment cela pourrait-il être résolu au niveau belge?

Les propositions des professeurs Uyttendaele et Verdussen qui prévoient de transférer la Cocom et la Cocof à la Région de Bruxelles-Capitale s'inspirent clairement de la stratégie dite des quatre régions. Les deux professeurs n'ont toutefois pas abordé en détail, dans ce scénario, le rôle de la Commission communautaire flamande ni les compétences communautaires de la Flandre à Bruxelles. Aujourd'hui, la Flandre investit un peu plus d'un milliard d'euros à Bruxelles. La question est de savoir si ce sera toujours le cas dans le modèle préconisé par les experts et si cela ne risque pas de mettre en péril la position des néerlandophones et de l'enseignement néerlandophone. Quelles garanties les Flamands de Bruxelles recevront-ils dans ce modèle à quatre régions?

Le professeur Vandenbossche a mis en lumière les différentes gradations dans les multiples formes de coopération, qui sont légalement obligatoires dans un certain nombre de cas. Ne serait-il pas opportun d'en réduire sensiblement le nombre, si les compétences sont clairement délimitées les unes par rapport aux autres et deviennent plus homogènes? Ce large éventail de formes de coopération ne résulte-t-il pas justement d'un manque

Zijn er samenwerkingsmechanismen die het best kunnen verdwijnen of worden gemeden? Waar is vereenvoudiging aangewezen?

Terecht wordt er gepleit voor een afslanking van de verplichtingen om samenwerkingsakkoorden te sluiten – het zouden er intussen meer dan vijfhonderd zijn. Het lijkt de heer Sloomans evident dat een homogenisering van de bevoegdheden daar sterk kan toe bijdragen.

Om een einde te maken aan de wirwar van samenwerkingsverplichtingen, pleitten professor Alen en professor Van Orshoven in het Vlaams Parlement er onomwonden voor om met toepassing van artikel 35 van de Grondwet een lijst met exclusieve federale bevoegdheden op te stellen. Het zou te ver leiden om hier in te gaan op de inhoud van die lijst, maar wel wil spreker de heer Pas vragen of hij eveneens van mening is dat de toepassing van artikel 35 een vluchtroute is om tot de homogene bevoegdheidspakketten te komen.

De heer Sloomans vindt de opmerking van de heer Pas dat de deelgebieden niet vertegenwoordigd zijn in de Belgische delegatie voor de Europese Raad pertinent, zeker omdat de deelstaten intussen een volwassen entiteit zijn geworden. Is dat een probleem? Op welke manier zou dit op Belgisch niveau een oplossing kunnen krijgen?

De voorstellen van de professoren Uyttendaele en Verdussen om de GGC en de Cocof naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over te hevelen is duidelijk ingegeven door de zogenaamde viergewestenstrategie. Beide professoren zijn echter niet dieper ingegaan op de rol die in dit scenario is weggelegd voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie en voor de gemeenschapsbevoegdheden van Vlaanderen in Brussel. Vlaanderen investeert vandaag iets meer dan een miljard euro in Brussel. De vraag is of in het model dat de experts voorstaan, dat zo zal blijven en of de positie van de Nederlandstaligen en het Nederlandstalig onderwijs daarbij niet op de helling komt te staan. Welke garanties krijgen de Brusselse Vlamingen in dit viergewestenmodel?

Professor Vandenbossche belichtte de verschillende gradaties in de bonte verzameling aan samenwerkingsvormen, die in een aantal gevallen wettelijk verplicht zijn. Zou het niet opportuun zijn om daarin fel te snoeien, als de bevoegdheden duidelijk van elkaar zijn afgebakend en homogener worden? Is dat uitgebreide palet aan samenwerkingsvormen niet juist het gevolg van de onduidelijke bevoegdheidsafbakening, van een

de précision dans la délimitation des compétences, d'un manque d'homogénéité et d'un morcellement extrême des compétences? L'article 35 de la Constitution offre-t-il une issue, selon le professeur Vandenbossche?

Le fait qu'à l'origine, les accords de coopération aient vu le jour de manière spontanée et qu'ensuite seulement, ils aient évolué vers un mécanisme institutionnalisé, est une constatation intéressante, selon M. Sloomans. La question se pose de savoir si un cadre institutionnalisé et contraignant est vraiment nécessaire et n'aurait pas davantage pour effet de mettre du sable plutôt que de l'huile dans le moteur, pour reprendre les mots du professeur Vande Lanotte. Les formes de coopération spontanées, comme les protocoles par exemple, peuvent-elles se développer plus aisément en dehors d'un cadre institutionnalisé?

La conclusion d'accords de coopération est une procédure très lourde, qui demande beaucoup de temps et d'énergie et qui n'est pas optimale. Serait-il possible, selon le professeur Vandenbossche, de modifier cette procédure afin de la simplifier?

M. Anciaux souhaite réagir brièvement aux déclarations de ses collègues. Il précise, notamment à l'adresse de M. Sloomans, qu'il n'a pas prôné le séparatisme, et pour cause: Flamand de Bruxelles, il croit en la solidarité, pour ne citer qu'une raison parmi d'autres.

À l'adresse de M. Calvo, M. Anciaux précise qu'il considère lui aussi que le terme «démagogie» est un mot lourd de sens. Il admet s'être exprimé en des termes qui étaient sans doute peu diplomatiques. Il a employé ce mot pour faire comprendre que le choix unilatéral en faveur d'une organisation de plus en plus poussée de Bruxelles en tant qu'entité fédérée ne résoudra pas les problèmes des Bruxellois.

En termes de coopération, M. Van Rompuy discerne deux paradoxes récurrents.

D'une part, il est de plus en plus difficile de parvenir à des accords de coopération. On le voit, par exemple, pour tout ce qui touche au climat. D'autre part, on constate que la coopération ne cesse de s'améliorer. Le meilleur exemple nous est fourni par le Comité de concertation, où des décisions ont été prises très rapidement par un très grand nombre de parties sur des questions majeures et où les blocages ont été rares.

gebrek aan homogeniteit en van de totale versnippering van bevoegdheden? Biedt artikel 35 van de Grondwet volgens professor Vandenbossche een uitweg?

Dat de samenwerkingsakkoorden initieel spontaan zijn ontstaan, en pas naderhand zijn geëvolueerd naar een geïnstitutionaliseerd mechanisme, vindt de heer Sloomans een interessante vaststelling. De vraag rijst of een geïnstitutionaliseerd en dwingend kader wel nodig is, en niet eerder zorgt voor zand dan voor olie in de motor, om de woorden van de professor Vande Lanotte te gebruiken. Kunnen spontane samenwerkingsvormen, zoals bijvoorbeeld protocollen, zich beter ontwikkelen buiten een geïnstitutionaliseerd kader?

Het sluiten van samenwerkingsakkoorden vergt een zeer zware procedure, die veel tijd en energie opslorpt en vaak niet voldoet. Zijn er volgens professor Vandenbossche mogelijkheden om aan die procedure te sleutelen en ze te vereenvoudigen?

De heer Anciaux wenst kort te reageren op de uitlatingen van zijn collega's. Hij verduidelijkt, in het bijzonder ten aanzien van de heer Sloomans, dat hij geen pleidooi heeft gehouden voor separatisme. Een van de redenen is dat de heer Anciaux een Brusselse Vlaming is, een tweede dat hij in solidariteit gelooft, en er zijn nog andere redenen.

Ten aanzien van de heer Calvo verduidelijkt de heer Anciaux dat ook hij de term «volksverlakkerij» een zwaar woord vindt. Hij geeft toe dat hij zich misschien niet diplomatisch heeft uitgedrukt. Hij heeft die term gebruikt heeft om duidelijk te maken dat eenzijdig kiezen voor steeds meer deelstaatsvorming voor Brussel, de problemen van de Brusselaars niet zal oplossen.

Als het gaat over samenwerking ziet de heer Van Rompuy twee steeds terugkerende paradoxen.

Aan de ene kant wordt het alsmaar moeilijker tot samenwerkingsakkoorden te komen. Dat is bijvoorbeeld te zien bij alles wat het klimaat aangaat. Anderzijds stelt men vast dat de samenwerking alsmaar beter verloopt. Het best gekende voorbeeld daarvan is te vinden in het Overlegcomité, waar over belangrijke thema's met zeer veel partijen toch heel snel beslissingen zijn genomen, en het zelden tot een blokkering kwam.

Un second paradoxe réside dans la volonté bien ancrée de faire en sorte que la procédure de conclusion d'accords de coopération soit plus fluide et moins lourde que ce n'est le cas actuellement. Dans le même temps, on critique – à juste titre – l'absence de contrôle démocratique par les parlements ainsi que les manquements concernant le contrôle juridique.

Selon M. Van Rompuy, le fait qu'un accord de coopération soit une réussite ou non dépend de deux éléments. Le premier élément est évidemment la volonté des partis politiques de parvenir à un accord. Le deuxième élément est le nombre de facteurs potentiels de conflit, qu'il faut limiter autant que possible. Pour ce faire, il faut une répartition plus homogène des compétences. C'est pourquoi, dans la discussion d'aujourd'hui, il est davantage question des compétences que des accords de coopération en tant que tels.

Un élément récurrent dans la discussion relative aux accords de coopération est la nécessité d'actualiser l'accord sur la représentation de notre pays dans les institutions européennes. M. Van Rompuy aimerait connaître l'avis des différents intervenants à ce sujet.

## 2) Réponses des experts

### 1. M. Pas

M. Pas nie avoir écrit dans sa note que les entités fédérées ne sont pas représentées aux conseils des ministres européens. Il constate en revanche la nécessité d'actualiser l'accord de coopération existant et de l'adapter aux évolutions de la répartition des compétences, d'une part, et à l'évolution du fonctionnement et de l'organisation de ces conseils européens, d'autre part. Seul le premier ministre participe au Conseil européen des chefs de gouvernement; les entités fédérées souhaitent être associées à la préparation des positions belges présentées au sein de ce Conseil. Il subsiste une lacune à cet égard.

Dans la discussion relative à la coopération, le «fédéralisme à quatre» est devenu un thème très actuel. M. Pas estime que les institutions belges sont clairement le résultat d'un créationnisme; en guise de boutade, on pourrait toutefois se demander si un dessein intelligent a présidé à leur naissance.

Le monde universitaire et la doctrine s'accordent en tout cas à reconnaître que le fédéralisme belge est organisé sur la base de quatre régions linguistiques. Cette division, établie dans les années septante, a donné la

Een tweede paradox ligt bij de sterke wens om samenwerkingsakkoorden op een vlottere en efficiëntere manier te laten verlopen dan op de huidige logge manier. Tegelijkertijd bekritiseert men – terecht – het gebrek aan democratische controle vanuit de parlementen, en de tekorten in het rechterlijk toezicht.

Volgens de heer Van Rompuy bepalen twee elementen of een samenwerkingsakkoord al dan niet een succes wordt. Het eerste element is natuurlijk de wil bij de politieke partijen om tot een akkoord te komen. Daarnaast is het belangrijk het aantal conflictzones te beperken. Daarvoor moeten we tot een meer homogene bevoegdheidsverdeling komen. Daardoor leidt de discussie van vandaag eerder tot een gesprek over bevoegdheden dan over samenwerkingsakkoorden zelf.

Bij de eigenlijke discussie over de samenwerkingsakkoorden komt de nood aan een actualisering van het akkoord over de vertegenwoordiging van ons land in de Europese instellingen telkens opnieuw naar voor. De heer Van Rompuy had graag de opinie van de verschillende sprekers daarover vernomen.

## 2) Antwoorden van de deskundigen

### 1. De heer Pas

De heer Pas ontkent dat hij in zijn nota geschreven heeft dat de deelgebieden niet vertegenwoordigd zijn in de Europese ministerraden. Hij stelt wel de nood vast om het bestaande samenwerkingsakkoord te actualiseren en aan te passen aan de ontwikkelingen in de bevoegdheidsverdeling, enerzijds, en aan de evolutie in de werking en organisatie van die Europese raden zelf, anderzijds. Aan de Europese Raad van regeringsleiders neemt enkel de eerste minister deel; de deelgebieden zijn vragende partij om betrokken te worden bij de voorbereiding van de Belgische standpunten in die Raad. Op dat vlak is er nog wel een lacune.

Binnen de discussie over de samenwerking is «federalisme met vier» uitgegroeid tot een zeer actueel thema. De heer Pas is van mening dat de Belgische instellingen duidelijk het resultaat zijn van creationisme; met een boutade kan men zich echter afvragen of daar wel een *intelligent design* achter zit.

In ieder geval zijn de academische wereld en de rechtspraak het erover eens dat het Belgisch federalisme georganiseerd is op basis van vier taalgebieden. Die indeling, die gemaakt is in de jaren zeventig, biedt de

structure sur laquelle l'ensemble a été bâti. La région bilingue de Bruxelles-Capitale s'y distingue bien sûr par ses caractéristiques très spécifiques.

Quant à la Communauté germanophone, M. Pas s'étonne toujours de la légèreté avec laquelle on en parle comme d'une entité fédérée à part entière. Cet aspect mérite une réflexion plus approfondie, vu la taille, les moyens et l'organisation territoriale d'une région qui n'est même pas d'un seul tenant mais se compose de deux entités distinctes.

La place des Communautés à Bruxelles constitue une question cruciale. On dénonce une trop grande complexité mais quel est au juste le problème de la Communauté flamande à Bruxelles? Quel problème les établissements d'enseignement, culturels et de soins rencontrent-ils à Bruxelles? Y a-t-il réellement un problème à résoudre et la solution passe-t-elle par une suppression des Communautés? M. Pas aimerait que cette question fasse l'objet d'une étude universitaire car il ne voit pas où se situe le problème.

Mme Goffinet a parlé de visions d'avenir différentes chez les francophones et les néerlandophones. L'expert souligne que, du côté francophone, la vision du rôle de la Communauté française et de son éventuelle suppression n'est pas plus limpide. Il reste beaucoup à dire sur le thème du fédéralisme à quatre, qui mériterait qu'on y consacre une réunion entière.

L'orateur nuance l'affirmation selon laquelle la loyauté fédérale impliquerait l'obligation de conclure des accords de coopération; la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État sont très réticents à cet égard. Le principe de la loyauté fédérale les conduit cependant à distinguer certaines obligations de moyens, à savoir un engagement à la concertation et à l'association d'autres entités à la prise de décision, mais l'obligation de conclure un accord de coopération est rare. Elle n'a été imposée que deux fois, en quelque sorte en désespoir de cause.

Lorsqu'on est confronté à une répartition des compétences telle que ces compétences ne peuvent être exercées que conjointement, la seule solution possible est de rendre la conclusion d'un accord de coopération obligatoire. Un même constat est donc établi de manière récurrente et tout à fait pertinente: on ne peut améliorer la coopération sans analyser la manière dont les compétences sont réparties.

Il peut être judicieux, à cet égard, d'exécuter l'article 35 de la Constitution, mais si cet exercice est effectué de la même manière que par le passé, avec de nombreux

structuur waarop de hele constructie werd opgebouwd. Daarbinnen heeft het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad natuurlijk nog heel specifieke kenmerken.

Wat de Duitstalige Gemeenschap betreft verbaast de heer Pas zich altijd opnieuw over de lichtzinnigheid waarmee gesproken wordt over een volwaardige deelstaat. Hierover is meer reflectie nodig, gelet op de schaal, de middelen en de territoriale organisatie van een gebied dat zelfs niet aaneengesloten is maar uit twee afzonderlijke stukken bestaat.

De positie van de Gemeenschappen in Brussel vormt een cruciale vraag. Men stelt dat de complexiteit te groot is, maar wat is juist het probleem voor de Vlaamse Gemeenschap in Brussel? Wat is het probleem voor de onderwijs-, cultuur- en zorginstellingen? Moet er daar wel een probleem geremedieerd worden, en moet dat gebeuren door die Gemeenschappen af te schaffen? De heer Pas wil dit graag in een academische analyse toegelicht krijgen, want hij ziet het probleem niet.

Mevrouw Goffinet had het over verschillende toekomstvisies bij Frans- en Nederlandstaligen. De expert wijst erop dat aan Franstalige zijde de visie op de rol van de Franse Gemeenschap en de eventuele afschaffing ervan evenmin eenduidig is. Over het thema van het federalisme met vier is er nog veel meer te zeggen, maar daaraan kan een vergadering op zich worden gewijd.

Spreker nuanceert dat de federale loyaliteit bepaalde verplichtingen voor samenwerkingsakkoorden zou opleggen; het Grondwettelijk Hof en de Raad van State zijn daar zeer terughoudend in. Zij leiden uit de federale loyaliteit wel inspanningsverbintenissen af om te overleggen of om andere entiteiten te betrekken in de besluitvorming, maar een verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord opleggen vormt een zeldzaamheid. Dat is nog maar twee keer gebeurd, als het ware uit pure wanhoop.

Een samenwerkingsakkoord verplicht maken is nu eenmaal de enige oplossing als men geconfronteerd wordt met een verdeling van bevoegdheden die geen andere uitkomst biedt dan ze gemeenschappelijk uit te oefenen. Dat de samenwerking niet kan verbeterd worden zonder te kijken naar de manier waarop de bevoegdheden ten gronde verdeeld zijn, vormt dan ook een steeds terugkerende, en volledig terechte stelling.

De uitvoering van artikel 35 van de Grondwet kan hiervoor een zinvol aanknopingspunt bieden. Als deze oefening echter op dezelfde manier wordt ingevuld als

tiraillements sur les compétences concrètes et rarement une vision claire de l'ensemble, cela n'améliorera guère la situation. Il faut pouvoir partir d'une vision déterminée, par exemple, du principe de subsidiarité.

Qu'en est-il des compétences concurrentes, d'une éventuelle refédéralisation et d'une hiérarchie des normes? Il s'agit là de questions éminemment politiques. Sur le plan technique, ces options sont toutes réalisables. En tant qu'observateur expérimenté du fédéralisme belge, M. Pas a cependant pu constater qu'il est irréaliste d'espérer résoudre un conflit entre A et B en confiant cette mission à un organe composé de A et de B.

L'intervenant illustre son propos avec un exemple. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, une vision déterminée de la mobilité a donné lieu à des projets d'instauration d'un péage urbain ou d'une taxe de congestion. Le Conseil d'État a confirmé que la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en la matière était indubitable. Or cette décision aura des conséquences sur la mobilité dans les autres Régions qui ont peut-être une vision stratégique toute différente en la matière. Dans la pratique, les deux autres Régions, tous partis confondus, y compris ceux qui forment la majorité à Bruxelles, s'opposent à l'instauration de cette taxe. L'autorité fédérale dispose de compétences concurrentes en matière de fiscalité; elle peut annuler une telle taxe et même intervenir préventivement pour qu'elle ne voie jamais le jour. Que se passera-t-il? Une telle intervention dans l'autonomie des entités fédérées est-elle tenable politiquement? Un tel cas d'essai permet de voir si des compétences concurrentes et une hiérarchie des normes pourront donner des résultats valables dans la pratique.

## 2. M. Verdussen

Le professeur Verdussen indique qu'il ne peut répondre à un nombre aussi élevé de questions, parfois fort techniques, et qu'il se limitera dès lors à formuler quelques remarques très générales.

*Première remarque.* Le Codeco constitue, non pas un problème de personnes, mais un problème sur le plan institutionnel. Il est en effet une assemblée de ministres dénués de toute responsabilité sur le plan politique puisqu'il n'assume lui-même aucune responsabilité devant une quelconque assemblée. Jusqu'à la crise de la Covid-19, le Codeco se contentait d'effectuer un travail de concertation et de coopération. Mais avec la crise, le Codeco s'est mué en un véritable organe institutionnel. Il est, en quelque sorte, devenu le neuvième gouvernement

voorheen, met veel getouwtrek over concrete bevoegdheden, maar zelden een duidelijke visie over het geheel, zal ze niet veel zoden aan de dijk brengen. Men moet kunnen vertrekken vanuit een bepaalde visie, bijvoorbeeld vanuit het principe van subsidiariteit.

Wat met concurrerende bevoegdheden, een eventuele herfederalisering, en een hiërarchie der normen? Dat zijn bij uitstek politieke vragen. Technisch gezien zijn die opties zijn allemaal mogelijk. Als ervaren observator van het federalisme in België heeft de heer Pas wel kunnen vaststellen dat het een onrealistische verwachting is om een conflict tussen A en B te kunnen oplossen door het toe te vertrouwen aan een orgaan dat bestaat uit A en B.

Spreker licht dit toe met een concreet voorbeeld. In het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zijn er vanuit een bepaalde visie over mobiliteit plannen om een stadstol of een congestietaks in te voeren. De Raad van State heeft bevestigd dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daarvoor zonder enige twijfel bevoegd is. Maar die beslissing zou een impact hebben op de mobiliteit binnen de andere Gewesten, die daar eventueel een andere beleidsvisie op hebben. In de praktijk maken de andere twee Gewesten, over de grenzen van partijen die in Brussel aan de macht zijn heen, bezwaar tegen de invoering van deze taks. Voor de fiscaliteit beschikt de federale overheid over concurrerende bevoegdheden; ze kan deze taks ongedaan maken, of zelfs preventief optreden zodat ze nooit ingevoerd kan worden. Wat zal er gebeuren? Is het politiek haalbaar om op die manier in te grijpen in de autonomie van de deelgebieden? Uit deze *testcase* kan dus blijken of het inzetten van concurrerende bevoegdheden en de hiërarchie der normen in de praktijk bruikbare resultaten kan opleveren.

## 2. De heer Verdussen

Professor Verdussen geeft aan dat hij niet kan antwoorden op een dergelijk groot aantal vragen die soms erg technisch zijn en hij zal zich dus beperken tot enkele erg algemene opmerkingen.

*Eerste opmerking.* Het Overlegcomité is niet een probleem van personen, maar een institutioneel probleem. Het is immers een bijeenkomst van ministers die politiek geen enkele verantwoordelijkheid hebben omdat ze geen enkele verantwoording moeten afleggen voor een assemblee. Tot aan de COVID-19-crisis bleef het werk beperkt tot overleg en samenwerking. Maar tijdens de crisis is het Overlegcomité een echt institutioneel orgaan geworden. Het is in zekere zin een nieuwe negende regering van het land geworden, maar dan wel de enige regering die



de ce pays, mais le seul qui n'assume aucune forme de responsabilité politique. C'est cela qui pose problème dans un régime parlementaire comme le nôtre.

Les conséquences ont parfois été ubuesques. Ainsi, lorsque le Codeco a décrété qu'il fallait fermer les lieux culturels, plusieurs membres de celui-ci sont allés le soir même jusqu'à exprimer le souhait que le Conseil d'État suspende cette décision, ce qui s'est d'ailleurs produit. L'intervenant estime qu'il faudrait trouver un autre outil et que le Sénat a peut-être un rôle à jouer en l'espèce. Pourquoi le Codeco ne pourrait-il assumer une responsabilité politique devant l'assemblée sénatoriale? Néanmoins, il faudrait pour cela que l'on se départisse de l'idée que la responsabilité politique est uniquement une responsabilité-sanction.

Il faut envisager la responsabilité politique sous un angle autre que celui de la responsabilité-sanction. L'équivalent néerlandais du mot «responsabilité» est «*verantwoordelijkheid*», qui renvoie au verbe «*antwoorden*», lequel signifie «répondre, s'expliquer». La responsabilité politique consiste d'abord à s'expliquer et à dialoguer.

*Deuxième remarque.* Les accords de coopération sont certes des instruments politiques, mais on peut en dire autant de la Constitution ou d'une loi spéciale. Une révision de la Constitution ou la modification d'une loi spéciale sont le résultat d'un compromis politique. Il ne faudrait pas que cela entraîne une forme de dilution des accords de coopération qui ne seraient plus considérés que comme des instruments politiques.

L'accord de coopération est une règle juridique qui prend place dans la hiérarchie des normes, avec toutes les conséquences que cela entraîne en termes de contrôle. Dans le cadre de la crise de la Covid-19, les accords de coopération ont abouti à des règles, telles que le *Covid Safe Ticket* (CST), qui posent parfois question. Le CST, par exemple, pose la question de l'ingérence dans les droits fondamentaux des citoyens. On parle donc bel et bien ici de normes juridiques.

*Troisième remarque.* Dans un État fédéral, un professeur de droit constitutionnel se préoccupe évidemment du fédéralisme et de son bon fonctionnement, mais aussi de la démocratie. Si une restructuration du paysage institutionnel devait intervenir, en 2024 ou plus tard, il faudrait tenir compte, non seulement de la coopération mais également d'autres paramètres comme la démocratie. Qui dit démocratie, dit aussi lisibilité, ou mieux encore, intelligibilité démocratique du système. Or notre système est devenu inintelligible aujourd'hui. À

geen politieke verantwoordelijkheid opneemt. Dat vormt een probleem in een parlementair stelsel als het onze.

De gevolgen waren soms erg grotesk. Toen het Overlegcomité uitvaardigde dat de culturele centra moesten sluiten, gaf een aantal leden diezelfde avond nog te kennen dat ze hoopten op een schorsing van die beslissing door de Raad van State, wat trouwens ook is gebeurd. Spreker vindt dat er een ander instrument moet worden gevonden en dat de Senaat hier misschien *in casu* een rol kan vervullen. Waarom zou het Overlegcomité geen politieke verantwoording kunnen afleggen voor de Senaat? Toch moet daartoe het idee worden losgelaten dat politieke verantwoordelijkheid alleen maar een verantwoordelijkheid-sanctie is.

Politieke verantwoordelijkheid moet gezien worden vanuit een ander perspectief dan verantwoordelijkheid-sanctie. Het Nederlandse equivalent van «*responsabilité*» is «*verantwoordelijkheid*», dat verwijst naar het werkwoord «*antwoorden*». Politieke verantwoordelijkheid is in de eerste plaats uitleg geven, een gesprek hebben.

*Tweede opmerking.* De samenwerkingsakkoorden zijn inderdaad beleidsinstrumenten, maar dat kan ook gezegd worden van de Grondwet of een bijzondere wet. Een herziening van de Grondwet of een wijziging van een bijzondere wet is het resultaat van een politiek compromis. Dit mag er niet toe leiden dat de samenwerkingsakkoorden verwateren en niet meer als beleidsinstrumenten worden beschouwd.

Een samenwerkingsakkoord is een juridische norm die een plaats heeft in de normenhiërarchie, met alle gevolgen van dien inzake toetsing. In het kader van de COVID-19-crisis hebben de samenwerkingsakkoorden geleid tot regels zoals het *Covid Safe Ticket* (CST), die soms vragen oproepen. Het CST bijvoorbeeld werpt het probleem op van de inmenging in de fundamentele rechten van de burgers. Het gaat hier dus wel degelijk om juridische normen.

*Derde opmerking.* In een federale Staat bekommert een professor grondwettelijk recht zich uiteraard over het federalisme en de goede werking ervan, maar ook over de democratie. Indien een herstructurering van het institutionele landschap plaatsvindt in 2024 of later, zou er niet alleen rekening moeten worden gehouden met de samenwerking, maar ook met andere parameters zoals democratie. Wie democratie zegt, zegt ook toegankelijkheid, of beter nog democratische leesbaarheid van het systeem. Ons systeem is vandaag onbegrijpelijk

titre d'anecdote, l'orateur rapporte que lorsqu'il tente d'expliquer au Canada notre système fédéral, notamment le fonctionnement de Bruxelles et des commissions communautaires, il se voit rapidement contraint d'arrêter car les auditeurs n'y comprennent plus rien. Il y a donc un réel problème démocratique.

S'il est un point sur lequel on doit pouvoir s'entendre de part et d'autre de la frontière linguistique, c'est celui de la lisibilité de notre système démocratique. Notre société est complexe et possède dès lors des institutions complexes, mais il y a quand même une limite à ne pas dépasser. Or, selon l'intervenant, la ligne rouge a été franchie en Belgique. Les constitutionnalistes et les responsables politiques de part et d'autre de la frontière linguistique devraient être capables d'au moins s'entendre sur cet impératif de simplification des institutions.

*Quatrième remarque.* L'assentiment n'est pas totalement dépourvu de vertu, notamment sur le plan démocratique. L'assentiment permet au moins la tenue d'un débat au Parlement, en commission ou encore en séance plénière, ce qui garantit une certaine transparence en ce qui concerne l'accord de coopération. Il n'en reste pas moins que le Parlement n'a pas véritablement le pouvoir de modifier le contenu de l'accord qui est à prendre ou à laisser. C'est là que se situe le problème. On peut le résoudre, mais cela nécessite une rupture dans la manière de voir l'assentiment. Aujourd'hui conçu comme un acte de tutelle du Parlement sur le gouvernement, l'assentiment est associé à la mission de contrôle politique du Parlement sur le gouvernement. Il faudrait pouvoir donner un rôle beaucoup plus important au Parlement en rompant avec cette conception beaucoup trop étroite des accords de coopération.

M. Verdussen clôture son exposé par deux remarques techniques.

À la question de savoir s'il serait possible d'instaurer une répartition asymétrique des compétences, avec, par exemple, certaines compétences qui seraient entre les mains de la Région flamande mais pas forcément de la Région wallonne, l'intervenant répond par l'affirmative et cite le cas du Canada où il existe une procédure dite d'*opting out*. En cas de modification de la Constitution et de transfert de compétences des provinces vers le fédéral, certaines provinces, comme le Québec par exemple, peuvent demander à ne pas prendre part à cette modification constitutionnelle. C'est une piste qu'il serait intéressant d'approfondir.

La deuxième remarque technique a trait à la violation d'un accord de coopération. Lorsque la Région wallonne,

geworden. Bij wijze van anekdote zegt spreker dat, als hij in Canada ons federaal systeem probeert uit te leggen, meer bepaald de werking van Brussel en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissies, hij al snel moet stoppen want zijn toehoorders begrijpen er niks meer van. Er is dus een reëel democratisch probleem.

Als er een punt is waarover we het aan weerskanten van de taalgrens eens moeten kunnen zijn, dan is dat de toegankelijkheid van ons democratisch systeem. Onze samenleving is complex en heeft dus complexe instellingen, maar daar zijn grenzen aan. Spreker vindt dat in België de grens overschreden is. Constitutionalist en beleidsverantwoordelijken aan weerskanten van de taalgrens zouden het toch minstens eens kunnen zijn over die noodzaak om de instellingen te vereenvoudigen.

*Vierde opmerking.* Instemming is niet helemaal zonder waarde, meer bepaald op democratisch vlak. Dankzij instemming is er tenminste een debat in het Parlement, in commissie of in de plenaire zitting, waardoor enige transparantie is gewaarborgd voor het samenwerkingsakkoord. Desondanks heeft het Parlement niet echt de macht om de inhoud van het akkoord te wijzigen dat te nemen of te laten is. Daar ligt het probleem. Een oplossing is mogelijk, maar daarvoor moet men anders gaan kijken naar instemming. Momenteel is instemming uitgedacht als een handeling van toezicht van het Parlement op de regering en wordt ze in verband gebracht met de taak van beleidscontrole op de regering door het Parlement. Er zou een veel belangrijkere rol moeten worden gegeven aan het Parlement waarbij wordt gebroken met die opvatting over de samenwerkingsakkoorden die veel te eng is.

De heer Verdussen rondt af met twee technische opmerkingen.

Op de vraag of het mogelijk is om een asymmetrische verdeling van de bevoegdheden in te voeren, waarbij bijvoorbeeld bepaalde bevoegdheden onder het Vlaams Gewest vallen, maar niet noodzakelijk onder het Waals Gewest, antwoordt spreker dat dit kan. Spreker verwijst daarvoor naar Canada waar een *opting out*-procedure bestaat. Bij een grondwetswijziging en een overdracht van bevoegdheden van de provincies naar de Federale Staat, kunnen bepaalde provincies, zoals Quebec, vragen om niet deel te nemen aan die grondwetswijziging. Dat is een interessante piste om verder uit te diepen.

De tweede technische opmerking heeft betrekking op de schending van een samenwerkingsakkoord. Wanneer

par exemple, donne, par un décret, son assentiment à un accord de coopération, elle ne peut évidemment pas a posteriori adopter unilatéralement des décrets remettant en question ledit accord de coopération. La violation consisterait à remettre en cause de manière unilatérale ce qui a été décidé conjointement par plusieurs parties de manière conventionnelle. Cela constituerait une violation du principe «*pacta sunt servanda*».

### 3. M. Uyttendaele

M. Uyttendaele partage largement la vision de son collègue, M. Verdussen. Il lui reste peu de choses à ajouter.

À certains égards, il dit avoir l'impression d'assister à des débats déjà menés il y a quinze ou vingt ans. Aujourd'hui, certains propos qui sont déconnectés de la réalité sont pourtant encore très fréquemment exprimés. Ainsi, plusieurs orateurs précédents ont déclaré que Bruxelles n'allait pas devenir une Région à part entière; c'est le genre de discours que le professeur dit ne plus pouvoir entendre. Bruxelles est une Région à part entière depuis 1988, avec ses particularités propres, et la minorité flamande qui s'y trouve est protégée par des règles solides.

L'intervenant épingle aussi la confusion qui règne dans le débat. Si la législation linguistique n'est pas respectée à Bruxelles, il va sans dire que c'est inadmissible. Dans ce cas, il faut soit changer la législation, soit la faire respecter et pour cela, il existe des procédures juridictionnelles. L'important est de veiller à ce que cela ne parasite pas l'analyse du système institutionnel. Bruxelles est donc, sans conteste, une Région à part entière.

M. Uyttendaele livre une deuxième réflexion. En droit constitutionnel, la notion d'État peut être résumée à trois composantes, à savoir un territoire, un peuple et des gouvernants ayant les moyens d'agir sur ce territoire et ce peuple. Les régions linguistiques, compte tenu de leur assise territoriale, permettent la mise en œuvre de ces trois composantes de l'État.

Le concept de Communauté était une maladie de jeunesse nécessaire au fédéralisme belge parce qu'il fallait permettre une politique flamande à l'égard de la minorité bruxelloise dans le cadre du territoire bruxellois. Sur ce plan, les francophones se sont mépris, ce qui a d'ailleurs été rapporté dans plusieurs ouvrages de doctrine, où l'on mentionnait que la Communauté était un ensemble de personnes parlant français. C'est une absurdité: la Communauté, c'est la Région, doublée

het Waals Gewest bijvoorbeeld per decreet instemming geeft aan een samenwerkingsakkoord, kan het a posteriori uiteraard niet eenzijdig decreten goedkeuren die het desbetreffende akkoord opnieuw ter discussie stellen. De schending houdt in dat eenzijdig ter discussie wordt gesteld wat gezamenlijk op een conventionele manier is beslist door verschillende partijen. Dit zou een schending zijn van het principe «*pacta sunt servanda*».

### 3. De heer Uyttendaele

De heer Uyttendaele deelt grotendeels de zienswijze van zijn collega, de heer Verdussen. Hij heeft daar weinig aan toe te voegen.

Op sommige vlakken heeft hij de indruk dat hij dezelfde debatten hoort als vijftien of twintig jaar geleden. Sommige meningen die losstaan van de realiteit worden vandaag nog steeds vaak geuit. Zo hebben verschillende sprekers verklaard dat Brussel geen volwaardig Gewest zou worden. Dat soort discours kan spreker niet meer aanhoren. Brussel is sinds 1988 een volwaardig Gewest met zijn eigen kenmerken, waar de Vlaamse minderheid stevige bescherming geniet.

Spreker wijst ook op de verwarring die er in dit debat heerst. Als de taalwetgeving in Brussel niet wordt nageleefd, spreekt het vanzelf dat dit onaanvaardbaar is. In dat geval moet men ofwel de wetgeving wijzigen, ofwel ze doen naleven en daarvoor bestaan er gerechtelijke procedures. Belangrijk is dat dit aspect de analyse van het institutioneel stelsel niet verstoort. Brussel is dus ontegensprekelijk een volwaardig Gewest.

De heer Uyttendaele maakt een tweede opmerking. In het grondwettelijk recht kan het begrip «Staat» herleid worden tot drie componenten, met name een grondgebied, een volk, en leiders die over middelen beschikken om invloed uit te oefenen op dit grondgebied en volk. De taalgebieden kunnen, gelet op hun territoriale verankering, deze drie componenten van de staat ten uitvoer brengen.

Het begrip «Gemeenschap» was een noodzakelijke jeugdziekte van het Belgisch federalisme, omdat een Vlaams beleid moest kunnen worden gevoerd voor de Vlaamse minderheid op het Brusselse grondgebied. Op dat vlak hebben de Franstaligen zich vergist, wat trouwens blijkt uit verschillende documenten van de rechtsleer, waarin stond dat de Gemeenschap een geheel van personen dat Frans sprak was. Dit is absurd: de Gemeenschap, dat is het Gewest plus een

d'une capacité d'action relative à l'égard des institutions unilingues, sur un territoire.

Il faut revenir à ces concepts de base parce que sans eux, plus rien n'est compréhensible.

S'agissant de l'article 35, l'expert déclare n'avoir personnellement aucune objection de principe à sa mise en œuvre. Le problème réside non pas dans l'énumération des compétences, mais dans le morcellement extrême de celles-ci. Les compétences doivent être cohérentes et permettre la mise en œuvre de politiques cohérentes, de part et d'autre. L'article 105 relève aussi d'une forme de symbolisme incantatoire, mais il ne pose aucun problème et peut donc être utilisé. Selon l'intervenant, ceux qui veulent invoquer l'article 35 militent pour un fédéralisme à quatre sans s'en rendre compte. Tout le monde est d'accord sur le fait que l'invocation de l'article 35 revient à dresser la liste des compétences fédérales, mais cette invocation aboutit aussi à une interrogation: à qui appartiennent les compétences résiduelles? Aux Communautés, aux Régions ou aux deux? Au final, plus personne ne sait et c'est le désordre complet.

Avant de mettre en œuvre l'article 35, il faut clarifier les attributions respectives des entités fédérées. À partir de là, on a résolu tous les problèmes.

Le fédéralisme à quatre n'empêche évidemment pas l'entité flamande d'agir à Bruxelles. L'enseignement flamand peut parfaitement être dispensé à Bruxelles à partir de l'entité flamande, tout comme il existe des lycées français aux quatre coins du monde. Dans une vision non dogmatique, cela permet un exercice extraterritorial de compétences. Autrement dit, dans la pratique concrète du droit flamand qui s'applique à Bruxelles, cela ne changera rien. Par contre, on aura clarifié le système et recréé un lien démocratique en le rendant plus intelligible pour les citoyens.

M. Uyttendaele fait remarquer que le Codeco ne semblait pas être un outil idéal car on s'y disputait beaucoup et on y décidait peu. Aujourd'hui, en revanche, le Codeco fonctionne et prend des décisions. On peut certes ne pas être d'accord avec ce qu'il décide, mais il n'en reste pas moins que cet organe a été créé pour répondre à une nécessité du moment. Il est rare d'ailleurs qu'une structure institutionnelle voie le jour dans un tel contexte de nécessité. Selon lui, mieux valait en tout cas créer un Codeco que recourir au Conseil national de sécurité qui n'avait rien à faire en l'espèce et n'était qu'un gadget choquant au regard de la répartition des compétences. À cet égard, l'intervenant partage l'avis

relatieve bevoegdheid over de ééntalige instellingen op een grondgebied.

Wij moeten terugkomen op deze basisconcepten omdat alles anders onbegrijpelijk wordt.

Wat artikel 35 betreft, verklaart de deskundige dat hij persoonlijk geen enkel principieel bezwaar heeft tegen de tenuitvoerlegging ervan. Het probleem ligt niet in de opsomming van bevoegdheden, maar in de extreme versnippering ervan. De bevoegdheden moeten samenhangend zijn en een samenhangend beleid mogelijk maken, aan beide kanten. Aan artikel 105 kleef ook een soort bezwerende symbolische waarde, maar het vormt geen enkel probleem en kan dus gebruikt worden. Volgens spreker strijden zij die artikel 35 willen activeren zonder het te beseffen voor een federalisme met vier deelstaten. Iedereen is het erover eens dat het invoeren van artikel 35 neerkomt op het opmaken van een lijst van federale bevoegdheden, maar dit leidt ook tot de volgende vraag: aan wie komen de restbevoegdheden toe? Aan de Gemeenschappen, aan de Gewesten, of aan beide? Uiteindelijk weet niemand het nog en is de verwarring compleet.

Alvorens artikel 35 uit te voeren, moeten de respectieve bevoegdheden van de deelstaten duidelijk worden gemaakt. Vanaf dan heeft men alle problemen opgelost.

Het federalisme met vier deelstaten belet de Vlaamse overheid natuurlijk niet om in Brussel op te treden. Zij kan perfect Nederlandstalig onderwijs aanbieden in Brussel, net zoals er overal ter wereld Franse *lycées* zijn. In een niet-dogmatische optiek, maakt dit een extraterritoriale uitoefening van bevoegdheden mogelijk. Met andere woorden zal dit in de praktijk niets veranderen aan de toepassing van het Vlaamse recht in Brussel. Het zou het stelsel daarentegen wel opklaren en democratischer maken doordat het begrijpelijker zou worden voor de burgers.

De heer Uyttendaele merkt op dat het Overlegcomité geen ideaal instrument leek omdat men er veel ruzie maakte en weinig besliste. Vandaag werkt het Overlegcomité wel en worden er beslissingen genomen. Men kan het natuurlijk oneens zijn met wat er wordt beslist, maar feit is dat dat dit orgaan in het leven werd geroepen omdat er op dat moment behoefte aan was. Het gebeurt trouwens zelden dat een institutioneel orgaan in een dergelijke noodcontext wordt opgericht. Volgens hem was het in ieder geval beter om een Overlegcomité op te richten dan een beroep te doen op de Nationale Veiligheidsraad die hiervoor niet geschikt was en slechts een choquerend gadget was wat de bevoegdheidsverdeling betreft. Op



du professeur Verdussen, selon lequel il faudrait rendre le Codeco responsable devant le Sénat. Sa composition actuelle est certes discutable: qu'il compte autant de ministres fédéraux que de représentants des Régions et des Communautés relève d'une vision archaïque. Mais comme les décisions se prennent à l'unanimité, ce n'est pas trop grave. Tout qui y siège peut, en effet, bloquer une décision, du moins s'il en a le courage. On a vu, s'agissant du secteur culturel, que ce n'était pas le cas.

M. Uyttendaele pense donc qu'il y a une réflexion à mener afin de mieux organiser les rapports entre les entités fédérées, leurs gouvernements voire leurs parlements respectifs et ceux qui représentent les entités fédérées au Codeco. C'est là en effet qu'il règne un certain flou artistique. Quand le Codeco se mue, comme c'est le cas maintenant, en un organe décisionnel, un déficit démocratique apparaît alors immanquablement.

L'orateur conclut en soulignant que le fil conducteur en l'espèce doit être le réflexe démocratique, lequel consiste à se demander comment on peut rendre les institutions claires et lisibles pour le citoyen et comment on peut créer des procédures permettant une lecture démocratique de celles-ci.

#### 4. M. Vandenbossche

Le professeur Vandenbossche partage le point de vue des orateurs précédents en ce qui concerne l'exécution de l'article 35 de la Constitution. Si l'on aborde le problème de la même manière que les précédentes réformes de l'État, les mêmes difficultés subsisteront, comme l'a indiqué M. Pas. Tout l'art consiste à parvenir réellement à des compétences homogènes.

En réponse à la question de M. Anciaux sur les possibilités de refédéralisation, le professeur Vandenbossche déclare que l'on range un peu trop facilement cette piste parmi les options possibles. On peut l'envisager lorsqu'il est question d'une compétence relative à un domaine «restreint» en termes de personnel ou de finances, par exemple. Mais s'il s'agit d'une compétence ayant trait à une matière très marquée ou à un vaste domaine, un gros problème se pose. En effet, si cette compétence est restituée à l'autorité fédérale, il faut que le personnel lui soit, lui aussi, rendu. Or les traitements payés par les entités fédérées sont meilleurs que ceux de l'autorité fédérale et ces fonctionnaires ne voudront donc plus retravailler pour l'autorité fédérale. Si on laisse le personnel là où il se trouve et qu'on recrute de nouvelles personnes pour le niveau fédéral, cela alourdira considérablement la

dit vlak is spreker het eens met professor Verdussen en zou het Overlegcomité verantwoording moeten afleggen voor de Senaat. De huidige samenstelling ervan is inderdaad betwistbaar: dat het evenveel federale ministers als vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en Gewesten telt, wijst op een archaïsche visie. Maar dit is niet zo erg omdat de beslissingen unaniem worden genomen. Eenieder die er deel van uitmaakt kan een beslissing tegenhouden, als hij er tenminste de moed voor heeft. Dit is niet altijd het geval, zoals gebleken is in de culturele sector.

De heer Uyttendaele meent dus dat men goed moet nadenken over een betere organisatie van de verhoudingen tussen de deelstaten, hun regeringen, eventueel hun parlementen, en zij die de deelstaten vertegenwoordigen in het Overlegcomité. Daar heerst immers nogal wat onduidelijkheid. Wanneer het Overlegcomité van gedaante verandert, zoals nu het geval is, komt onvermijdelijk een democratisch deficit aan het licht.

Spreker besluit dat de rode draad in dit geval de democratische reflex moet zijn, waarbij men nagaat hoe men de instellingen duidelijk en leesbaar kan maken voor de burgers en hoe men procedures kan instellen die een democratische lezing van deze instellingen mogelijk maken.

#### 4. De heer Vandenbossche

Professor Vandenbossche sluit zich aan bij de vorige sprekers wat de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet betreft. Als men dat op dezelfde manier aanpakt als de vorige staatshervormingen, zullen dezelfde moeilijkheden blijven bestaan, zoals ook de heer Pas heeft aangegeven. De kunst bestaat erin effectief tot homogene bevoegdheden te komen.

Als antwoord op de vraag van de heer Anciaux naar de mogelijkheden om te herfederaliseren, stelt professor Vandenbossche dat daar nogal gemakkelijk over gepraat wordt als een mogelijke piste. Voor een bevoegdheid over een «klein» domein, waar niet veel achter schuilt in termen van bijvoorbeeld personeel of financiën, kan men daarover nadenken. Als de bevoegdheid een heel uitgesproken onderwerp of een breed domein betreft, rijst er een groot probleem. Immers, als die bevoegdheid terugkeert naar de federale overheid, moet ook het personeel «terugkeren». De wedden van de deelentiteiten zijn beter dan de federale wedden, dus die ambtenaren gaan niet meer terug willen gaan naar de federale overheid. Als men het personeel laat waar het zit, en voor het federale niveau nieuwe mensen aanwerft, wordt het wel een heel dure staatshervorming. Daarnaast moet de



facture de la réforme de l'État. De plus, l'infrastructure doit également être restituée, avec les coûts et les problèmes juridiques qui s'ensuivront. Autrement dit, restituer des compétences au niveau fédéral est plus facile à dire qu'à faire.

Si la proposition d'un État à quatre Régions ou à quatre entités fédérées se réalisait, entraînerait-elle la scission du pays? Le professeur Vandenbossche ne le pense pas. Il serait également possible dans une telle structure d'implanter des mécanismes permettant de donner une certaine prépondérance au niveau fédéral à certains moments. Il ne doit pas s'agir d'une prépondérance constante.

À cet égard, le professeur Vandenbossche admet que, comme l'a suggéré M. Lallemand, les compétences intégralement concurrentes, qui n'existent aujourd'hui que dans le domaine fiscal, pourraient s'appliquer aussi à d'autres matières. Les compétences intégralement concurrentes pourraient s'appliquer à tous les domaines. C'est notamment le cas en Allemagne, en vertu de l'article 72 de la Constitution allemande. Mais il faut alors accepter le risque que l'autorité fédérale pourrait mettre toutes ces compétences intégralement en œuvre au moyen de trois ou quatre lois et qu'il ne subsisterait plus de compétences pour les entités fédérées.

Le professeur Vandenbossche reconnaît également que le Sénat pourrait jouer un plus grand rôle dans la procédure relative aux accords de coopération et aux conflits d'intérêts, mais qu'il faut alors réécrire toute la procédure.

Actuellement, le Sénat rend un avis motivé dans un conflit d'intérêts, du moins s'il n'est pas lui-même partie prenante au conflit. Cet avis ne brille généralement pas par sa profondeur intellectuelle; on assiste souvent à une opposition entre le groupe linguistique néerlandophone et le groupe francophone. Les différentes parties ne s'entendent donc pas. C'est alors au Comité de concertation d'intervenir mais le conflit y prend une tournure identique.

Le professeur Vandenbossche ne voit aucune objection à confier au Sénat le dernier mot dans le règlement des conflits d'intérêts. On pourrait tout aussi bien maintenir le Comité de concertation mais rien n'empêche de créer, en plus de ce Comité, un comité de concertation qui ne serait composé que des Régions et Communautés, et pas de l'autorité fédérale. On pourrait encore confier la concertation entre assemblées législatives au Sénat et plus aux comités de concertation. Aujourd'hui, certaines propositions de loi sont subordonnées à un avis sur la

infrastructure terug worden overgedragen, met de daarbij horende kosten en juridische kwesties. Bevoegdheden terug naar het federale niveau terugbrengen is met andere woorden vlugger gezegd dan gedaan.

Als het voorstel van een staat met vier Gewesten of met vier deelstaten realiteit wordt, splitst men dan het land? Volgens professor Vandenbossche niet. Ook in die structuur zou men mechanismen kunnen inbouwen om het federale niveau op bepaalde ogenblikken een zekere dominantie te geven. Dat moet geen continue dominantie zijn.

In dit verband beaamt professor Vandenbossche dat men de integraal concurrerende bevoegdheden, die nu enkel bestaan op het vlak van de belastingen, ook kan toepassen op andere aangelegenheden, zoals de heer Lallemand suggereerde. Integraal concurrerende bevoegdheden kan men op elk domein toepassen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in Duitsland, door artikel 72 van de Duitse Grondwet. Men moet wel het risico in de koop nemen dat de federale overheid in drie of vier wetten reeds volledig uitvoering zou kunnen verlenen aan al die bevoegdheden, en er voor de deelstaten geen bevoegdheden meer over blijven.

Professor Vandenbossche beaamt ook dat de Senaat in de procedure voor de samenwerkingsakkoorden en de belangenconflicten een grotere rol kan spelen, maar dan moet heel de procedure volledig worden herschreven.

Momenteel geeft de Senaat in een belangenconflict een gemotiveerd advies, als ze tenminste zelf geen betrokken partij is. Dat advies blinkt doorgaans niet uit in intellectuele diepgang; meestal komt de Nederlandse taalgroep tegenover de Franse te staan. De verschillende partijen horen elkaar dus niet. Daarna komt het Overlegcomité aan zet, waar het geschil eenzelfde weg gaat.

Professor Vandenbossche ziet geen bezwaar om het eindpunt van de regeling van de belangenconflicten bij de Senaat te leggen. Evengoed zou het Overlegcomité kunnen blijven bestaan, maar niets staat er aan in de weg om benevens dat Comité evenzeer een overlegcomité in het leven te roepen met enkel de Gewesten en de Gemeenschappen als leden, zonder de federale overheid. Men zou het overleg tussen de wetgevende vergaderingen aan de Senaat kunnen toewijzen, en niet meer aan het Overlegcomité. Nu moet over sommige

question de savoir si elles ne représentent pas un excès de compétence; elles doivent ensuite être communiquées au premier ministre, lequel doit les transmettre aux différents ministres-présidents. Ce débat pourrait tout aussi bien se dérouler au Sénat.

En réponse à la question de M. Eerdekenens sur ce qu'il advient si un gouvernement pratique la politique de la chaise vide au Comité de concertation, le professeur Vandebossche explique que les dispositions juridiques réglant la composition du Comité n'ont rien à voir avec son fonctionnement. Cela signifie qu'il peut se réunir en l'absence de certains membres, quelle que soit la raison de cette absence. Dans l'hypothèse où un gouvernement décide de ne plus participer aux réunions du Comité de concertation, la réunion peut avoir lieu et les décisions sont prises par consensus. Sous l'angle politique évidemment, le problème est différent.

Mme Goffinet a insisté sur le fait que M. Di Rupo n'avait pas été mandaté par le Parlement ou le gouvernement wallon pour siéger au Comité de concertation. L'expert précise d'abord que c'est le gouvernement et non le Parlement qui devait lui donner mandat. Le Parlement est toujours libre d'interroger les membres du gouvernement qui y sont représentés. C'est donc en quelque sorte une forme de contrôle indirect. M. Vandebossche n'est toutefois pas opposé à l'idée de confier cette tâche au Sénat où toutes les entités fédérées sont représentées.

Par contre, si le ministre n'a pas reçu de mandat de son gouvernement, alors le problème est de nature politique et se pose surtout si le gouvernement d'une entité fédérée est composé de partis ne faisant pas partie de la coalition fédérale. Mais les décisions au Comité de concertation doivent toujours être prises par consensus. Ce n'est pas le cas au Conseil de sécurité où un ministre-président peut défendre la position qu'il veut sans consensus.

L'expert ajoute qu'en raison des circonstances, on a suivi beaucoup de règles inexistantes. Le Comité interministériel Santé publique, par exemple, a pris des décisions qu'en principe il n'est pas habilité à prendre, sa composition n'étant pas paritaire.

Cet aspect doit d'ailleurs être pris en considération dans d'autres cas, par exemple si l'on veut modifier la compétence de régler les conflits d'intérêts. Si cette compétence revient au Sénat, il est probable que beaucoup voudront qu'il soit composé paritairement. Il faudra

wetsvoorstellen eerst een advies worden gegeven over de vraag of er bevoegdheidsoverschrijding is; vervolgens moeten ze meegedeeld worden aan de eerste minister, die het dan moet doorsturen naar de verschillende minister-presidenten. Men zou dat debat evengoed kunnen houden in de Senaat.

Als antwoord op de vraag van de heer Eerdekenens over wat er gebeurt wanneer een regering verstek laat gaan in het Overlegcomité, legt professor Vandebossche uit dat de juridische bepalingen die de samenstelling van het Comité regelen niets te maken hebben met de werking ervan. Het kan dus bijeenkomen in afwezigheid van bepaalde leden, welke de reden van die afwezigheid ook is. Als een regering zou beslissen om niet meer deel te nemen aan de vergaderingen van het Overlegcomité, kan de vergadering toch plaatsvinden en worden de beslissingen bij consensus genomen. Vanuit een politiek oogpunt schept dit natuurlijk een ander probleem.

Mevrouw Goffinet heeft gewezen op het feit dat de heer Di Rupo geen mandaat van de Waalse regering of het Parlement gekregen had om deel te nemen aan het Overlegcomité. De deskundige wijst er vooreerst op dat het de regering is en niet het Parlement die hem een mandaat moet verlenen. Het staat het Parlement steeds vrij om de regeringsleden die er vertegenwoordigd zijn, te ondervragen. Er is dus een soort onrechtstreekse controle. De heer Vandebossche was echter niet gekant tegen het idee om deze taak toe te vertrouwen aan de Senaat, waarin alle deelstaten vertegenwoordigd zijn.

Als de minister echter geen mandaat van zijn regering heeft gekregen, dan is het een politiek probleem dat zich vooral stelt wanneer de regering van de deelstaat samengesteld is uit partijen die geen deel uitmaken van de federale coalitie. De beslissingen van het Overlegcomité moeten echter steeds bij consensus worden genomen. Dat is niet het geval met de Veiligheidsraad, waar een minister-president zonder consensus zijn eigen standpunt kan verdedigen.

De deskundige voegt eraan toe dat men naargelang van de omstandigheden vele onbestaande regels heeft gevolgd. Het Interministeriële Comité Volksgezondheid, bijvoorbeeld, heeft beslissingen genomen waartoe het in principe niet gemachtigd is, omdat de samenstelling ervan niet paritair is.

Dit aspect moet trouwens ook in andere gevallen in overweging worden genomen, bijvoorbeeld wanneer men de bevoegdheid om belangenconflicten te behandelen wil wijzigen. Als deze bevoegdheid aan de Senaat wordt toegekend, is er veel kans dat velen zullen eisen dat hij

chaque fois prévoir un mécanisme pour éviter qu'une majorité ne puisse imposer sa volonté à une minorité.

La proposition de M. Calvo visant à confier une mission temporaire aux CIM et à les doter d'un mode de fonctionnement uniforme peut compter sur le soutien du professeur Vandenbossche. De nouvelles CIM sont sans cesse créées aujourd'hui et il en existe donc un très grand nombre. À peu près cinq seulement fonctionnent. Les autres ne font pour ainsi dire rien, si ce n'est assurer une rotation de leur présidence. Si une problématique actuelle nécessite une CIM, mieux vaut créer une CIM temporaire où siègeront les différents ministres compétents. Cela permettrait de réduire la pléthore insensée d'institutions.

Quant au droit de veto, le professeur Vandenbossche déclare qu'il s'agit déjà bien d'une réalité. Ni le fonctionnement du Comité de concertation ni celui du Conseil des ministres ne sont régis sur la base des partis politiques. Les participants au Comité de concertation agissent bel et bien en tant que représentants d'un gouvernement déterminé. Ils doivent être mandatés par leur gouvernement, sous peine d'être rappelés à l'ordre au sein de ce Comité de concertation.

## II. AUDITIONS DU 28 JANVIER 2022 (APRÈS-MIDI)

### A. Exposés des experts

*1) Exposé de M. Hugues Dumont, professeur émérite invité de Droit constitutionnel et M. Jonathan Renaux, assistant en Droit constitutionnel, Université Saint-Louis - Bruxelles (USL-Bruxelles)*

En guise de préambule, M. Dumont souligne les limites des connaissances actuelles sur le fédéralisme coopératif en Belgique. La plupart des orateurs sont, comme lui-même, des juristes. Ils connaissent la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et celle de la section de législation du Conseil d'État, et ils raisonnent au travers d'un prisme essentiellement juridique.

Ce qui fait défaut, c'est une étude de la pratique des accords de coopération. Il existe des centaines d'accords; on connaît les problèmes juridiques mais on connaît mal la réalité de la pratique de terrain à laquelle donne lieu l'application des accords de coopération qui ont été conclus. Ce domaine pourrait utilement faire l'objet d'une étude concrète et, pourquoi pas, d'une thèse de doctorat.

paritair wordt samengesteld. Telkenmale zal er dus wel een mechanisme worden ingesteld om te verhinderen dat een meerderheid een minderheid kan overrulen.

Het voorstel van de heer Calvo om de IMC's een tijdelijke opdracht en een uniforme werkwijze te geven, kan op bijval van professor Vandenbossche rekenen. Nu worden er aldoor nieuwe IMC's in het leven geroepen waardoor er een hele resem IMC's bestaat. Daarvan functioneren er slechts een vijftal. De andere doen omzeggens niets; enkel het voorzitterschap roteert er. Als een actuele problematiek dat vereist, kan men beter een tijdelijke IMC in het leven te roepen, waarin de overeenstemmende bevoegde ministers zetelen. Dat zou de zinloze overdaad aan instellingen verminderen.

Wat het vetorecht betreft, stelt professor Vandenbossche dat dat nu eenmaal tot de realiteit behoort. Noch de werking van het Overlegcomité, noch die van de Ministerraad is geregeld in termen van politieke partijen. De deelnemers aan het Overlegcomité treden wel degelijk op als vertegenwoordigers van een bepaalde regering. Zij hebben wel een mandaat nodig van hun regering, anders worden ze gewoon teruggefloten in dat Overlegcomité.

## II. HOORZITTINGEN VAN 28 JANUARI 2022 (NAMIDDAG)

### A. Uiteenzettingen van de deskundigen

*1) Uiteenzetting van de heer Hugues Dumont, emeritus gastprofessor Grondwettelijk Recht en van de heer Jonathan Renaux, assistent Grondwettelijk Recht, Université Saint-Louis - Brussel (USL-Brussel)*

Bij wijze van inleiding onderstreept de heer Dumont de limieten van de huidige kennis over het samenwerkingsfederalisme in België. De meeste sprekers zijn, zoals hijzelf, juristen. Ze kennen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en die van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, en ze redeneren aan de hand van een prisma dat hoofdzakelijk juridisch is.

Wat ontbreekt, is een onderzoek naar de praktijk van de samenwerkingsakkoorden. Er zijn honderden akkoorden. Men kent de juridische problemen, maar de reële situatie die ontstaat door de toepassing van de gesloten samenwerkingsakkoorden kent men niet goed. Het zou nuttig zijn als dat concreet zou worden onderzocht en, waarom niet, in een doctoraatsverhandeling.

L'intervenant reconnaît avoir surtout connaissance des accords de coopération conclus (ou non conclus) dans le triangle Région wallonne – Communauté française – Commission communautaire française.

Outre les règles de procédure qui obligent l'autorité fédérale et les entités fédérées à prendre en compte le point de vue de l'autre / des autres quand elle(s) adopte(nt) certaines décisions, le fédéralisme coopératif comporte deux volets: le volet institutionnel ou organique, qui renvoie aux institutions communes permettant de se concerter, et le volet des accords de coopération, qui permettent à l'autorité fédérale et aux entités fédérées d'agir ensemble.

M. Renaux se concentrera essentiellement sur le Comité de concertation et sur les accords de coopération, ainsi que sur les décrets conjoints.

M. Dumont s'est attaché, pour sa part, à rappeler les grands principes qui régissent la répartition des compétences en Belgique entre Communautés, Régions et État fédéral, et à situer le fédéralisme coopératif à l'intérieur de ce cadre.

Un premier constat est que les différentes techniques du fédéralisme coopératif sont indispensables dans tous les États fédéraux, mais plus encore en Belgique, compte tenu des caractéristiques de notre système de répartition des compétences. Ces caractéristiques sont celles d'un modèle de fédéralisme dualiste, où le partage des attributions entre l'autorité centrale et les entités fédérées est assez rigide. Toutes les compétences sont en principe exclusives, et les compétences concurrentes sont exceptionnelles. Cette dernière catégorie de compétences est laissée à la discrétion des entités fédérées, mais l'autorité fédérale peut éventuellement décider d'intervenir dans le respect du principe de subsidiarité. Ces compétences concurrentes, qui sont très fréquentes dans les États fédéraux, n'existent pratiquement pas en Belgique.

En principe, en Belgique, l'autorité compétente pour adopter des actes législatifs dans une matière déterminée est également compétente pour assurer l'exécution de ces actes. De même, chaque entité fédérale ou fédérée ne peut effectuer des dépenses que si celles-ci sont en lien avec ses compétences matérielles. Cela explique que l'on range le fédéralisme belge dans la catégorie du modèle dualiste, comme c'est le cas aux États-Unis ou au Canada par exemple, par opposition à d'autres États fédéraux qui pratiquent ce qu'on appelle un fédéralisme administratif ou un système intergouvernemental (Suisse, Autriche ou Allemagne).

Spreker geeft toe vooral kennis te hebben van de samenwerkingsakkoorden die – al dan niet – zijn gesloten binnen de driehoek Waals Gewest – Franse Gemeenschap – Franse Gemeenschapscommissie.

Naast de proceduregels die de federale overheid en de deelstaten verplichten het standpunt van de anderen in aanmerking te nemen wanneer ze bepaalde beslissingen nemen, heeft het samenwerkingsfederalisme twee aspecten: het institutionele of organieke aspect, dat betrekking heeft op de gemeenschappelijke instellingen waar overleg kan worden gepleegd, en het aspect van de samenwerkingsakkoorden, dat de federale overheid en de deelstaten toestaat om samen te handelen.

De heer Renaux zal het hoofdzakelijk hebben over het Overlegcomité en de samenwerkingsakkoorden, alsook over de gezamenlijke decreten.

De heer Dumont van zijn kant heeft op de belangrijke principes van de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschappen, de Gewesten en de Federale Staat in België gewezen en het samenwerkingsfederalisme binnen dat kader gesitueerd.

Een eerste vaststelling is dat de diverse technieken van het samenwerkingsfederalisme in alle federale Staten onontbeerlijk zijn, maar in België nog meer, gelet op de kenmerken van ons systeem van bevoegdheidsverdeling. Die kenmerken situeren zich in een model van dualistisch federalisme, waar de bevoegdheidsverdeling tussen de centrale overheid en de deelstaten vrij strak is. In principe zijn alle bevoegdheden exclusief en zijn concurrerende bevoegdheden uitzonderlijk. Die laatste categorie van bevoegdheden wordt aan het initiatief van de deelstaten gelaten, maar de federale overheid kan eventueel beslissen om, met eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel, op te treden. Die concurrerende bevoegdheden, die in andere federale staten heel frequent voorkomen, bestaan in België nagenoeg niet.

In principe is in België de overheid die bevoegd is om wetgeving goed te keuren in een bepaalde aangelegenheid, ook bevoegd om de uitvoering van die wetgeving te verzekeren. Evenzo kan elke federale overheid of deelstaat alleen de uitgaven doen die verband houden met zijn materiële bevoegdheden. Dat verklaart waarom men het Belgische federalisme bij het dualistische model onderbrengt, net als de Verenigde Staten of Canada, in tegenstelling tot andere federale Staten, die een wat men noemt bestuurlijk federalisme toepassen of een intergouvernementeel stelsel (Zwitserland, Oostenrijk of Duitsland).



En Belgique, le modèle dualiste est particulièrement marqué. Même aux États-Unis ou au Canada, il existe des compétences concurrentes que l'on ne retrouve en principe pas chez nous. L'autorité fédérale y détient aussi la possibilité de dépenser dans des matières qui relèvent des compétences des entités fédérées (*spending power*). Rien de tout cela n'existe en Belgique.

Les techniques du fédéralisme coopératif font donc partie des éléments proprement indispensables pour contrebalancer l'extrême rigidité du fédéralisme belge, caractérisé par un système de répartition des compétences rigide et compartimenté. Ces caractéristiques sont contrebalancées par une série d'autres principes, notamment le principe de la loyauté fédérale ou le principe de l'union économique et monétaire, mais ce sont surtout les techniques du fédéralisme coopératif qui permettent d'assouplir ce système extrêmement rigide.

Néanmoins, si les techniques du fédéralisme coopératif sont tout à fait indispensables en Belgique, il convient d'en user avec modération car y recourir de manière excessive crée de nouvelles rigidités. Ainsi, lorsque la conclusion d'un accord de coopération est rendue obligatoire, que ce soit en vertu de la loi spéciale ou en vertu d'une décision de la Cour constitutionnelle, la nécessité de s'entendre sur des politiques communes peut, le cas échéant, bloquer le processus décisionnel. C'est ce qu'on appelle le risque du *joint decision trap*, en d'autres termes le piège d'une décision commune que l'on ne parvient pas à «fabriquer».

La rigidité se traduit également dans le fait qu'un accord de coopération, une fois conclu, ne peut pas, en principe, être modifié unilatéralement par une des entités contractantes. Or, les dernières réformes de l'État ont eu tendance à multiplier les transferts de compétences vers les entités fédérées et à les répartir de manière peu cohérente en misant sur des accords de coopération pour pallier ces incohérences. Et la pratique fait apparaître un sérieux manque d'enthousiasme et de diligence pour conclure effectivement ces accords. Beaucoup ne sont jamais conclus ou sont conclus très tardivement, et bon nombre de ceux qui ont été conclus sont entachés d'inconstitutionnalités.

De cette expérience, on peut tirer une première leçon, à savoir qu'il ne faut pas abuser des défédéralisations qui suscitent un besoin compensatoire de coopération. Une solidarité conventionnelle est beaucoup plus fragile qu'une solidarité institutionnelle, parce qu'une faculté de contracter est marquée du sceau de la précarité. La faculté de conclure un accord de coopération est en définitive exercée ou non, selon le bon plaisir des

België heeft een uitgesproken dualistisch model. Zelfs in de Verenigde Staten of in Canada bestaan er concurrerende bevoegdheden die men in principe bij ons niet vindt. Daar heeft de federale overheid ook de mogelijkheid om uitgaven te doen in aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de deelstaten vallen (*spending power*). Niets van dat alles bestaat in België.

De technieken van het samenwerkingsfederalisme zijn dus onontbeerlijk als tegenwicht voor de extreme stroefheid van het Belgisch federalisme, dat gekenmerkt wordt door een strak en gesegmenteerd systeem van bevoegdheidsverdeling. Die kenmerken worden in evenwicht gehouden door een reeks andere beginselen, met name het beginsel van de federale loyaliteit en het beginsel van de economische en monetaire unie. Het zijn echter vooral de technieken van het samenwerkingsfederalisme die dit uitermate strakke systeem kunnen versoepelen.

De technieken van het samenwerkingsfederalisme zijn onontbeerlijk in België, maar niettemin is het raadzaam ze met mate te gebruiken, want er teveel een beroep op doen schept een nieuwe stroefheid. Wanneer het sluiten van een samenwerkingsakkoord verplicht wordt gemaakt krachtens een bijzondere wet of een beslissing van het Grondwettelijk Hof, kan de verplichting om het eens te raken over een gemeenschappelijk beleid in voorkomend geval de besluitvorming blokkeren. Dat is wat men het risico van de *joint decision trap* noemt, met andere woorden de val waarbij men er niet in slaagt een gemeenschappelijke beslissing te «fabriceren».

De stroefheid blijkt ook uit het feit dat een gesloten samenwerkingsakkoord in principe niet eenzijdig door een van de contracterende partijen kan worden gewijzigd. Bij de laatste staatshervormingen had men de neiging om steeds meer bevoegdheden over te dragen aan de deelstaten en de bevoegdheden zonder veel samenhang te verdelen, waarbij men dan op samenwerkingsakkoorden rekende om dat gebrek aan samenhang te verhelpen. In de praktijk blijkt er echter een ernstig gebrek aan enthousiasme en ijver te bestaan om die akkoorden ook effectief te sluiten. Veel akkoorden worden nooit of heel laat gesloten, en veel van de akkoorden die toch zijn gesloten, vertonen ongrondwettigheden.

Uit die ervaring kan men een eerste les trekken, te weten dat men geen misbruik mag maken van defederalisering die ter compensatie samenwerking vergen. Solidariteit op basis van akkoorden is veel brozer dan institutionele solidariteit, omdat de mogelijkheid om een akkoord te sluiten altijd onzeker blijft. De mogelijkheid om een samenwerkingsakkoord te sluiten, wordt uiteindelijk al dan niet uitgeoefend, al naargelang de



parties contractantes. Elle est à la merci de l'intérêt ou du désintérêt mutuel, comme du droit de veto de chacune des parties contractantes. L'exercice de cette faculté de contracter suppose une négociation entre des partenaires qui ne sont pas nécessairement sur un pied d'égalité. L'orateur pourrait citer plusieurs accords de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française où, de toute évidence, les perdants sont la Communauté française et la Cocof. Et lorsque l'accord est conclu, il ne se modifie en principe qu'à l'unanimité.

Le fédéralisme coopératif est donc indispensable et incontournable, mais à condition d'être appliqué sans excès et sans tabler sur le pari qui consiste à défédéraliser à tout va en se disant que la cohérence nécessaire sera recrée *a posteriori* par les accords de coopération. Il faut mettre fin à cette pratique récurrente dans les dernières réformes de l'État.

La prochaine réforme de l'État pourrait offrir l'occasion de pousser la dynamique centrifuge du fédéralisme belge encore plus loin, en activant le fameux article 35 de la Constitution, donc en réduisant encore la liste des compétences exclusives de l'autorité fédérale et en confiant les compétences résiduelles aux Régions ou aux Communautés. Compte tenu des autres principes qui régissent la répartition des compétences, plutôt que d'en appeler, comme lors de chacune des dernières réformes, à la conclusion de nouveaux accords de coopération pour contrebalancer les excès possibles de cette logique centrifuge, il serait plus cohérent de préserver l'équilibre du système en instituant formellement un ensemble de compétences concurrentes.

M Dumont insiste fortement sur cette recommandation, surtout si l'on veut passer à l'activation de l'article 35 de la Constitution.

\*  
\* \*

M. Renaux répète que les instruments du fédéralisme coopératif sont cruciaux. Il s'impose dès lors d'entamer une réflexion globale sur ces instruments, en s'intéressant également aux manières dont leur efficacité, leur transparence et leur légitimité peuvent être améliorées.

Comme dans la contribution écrite fournie par le professeur Dumont et lui-même, l'expert va se concentrer sur

pet van de contracterende partijen staat. Het hangt af van de wederzijdse interesse of desinteresse en van het vetorecht van elk van de contracterende partijen. De uitoefening van de mogelijkheid om een akkoord te sluiten, vergt onderhandelingen tussen de partners, die niet noodzakelijk op gelijke voet staan. Spreker kan een aantal samenwerkingsakkoorden tussen de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie vermelden waar de Franse Gemeenschap en de FGC duidelijk de verliezers zijn. En zodra het akkoord gesloten is, kan het in principe alleen bij eenparigheid worden gewijzigd.

Het samenwerkingsfederalisme is dus onontbeerlijk en onontkoombaar, maar dan op voorwaarde dat het zonder overdrijven wordt toegepast en zonder ongeremd te defederaliseren en er dan op te rekenen dat de nodige samenhang achteraf wel zal ontstaan door middel van samenwerkingsakkoorden. Men moet die in de laatste staatshervormingen steeds terugkerende praktijk beëindigen.

De volgende staatshervorming kan de kans bieden om de centrifugale dynamiek van het Belgisch federalisme nog verder door te drijven, door het beruchte artikel 35 van de Grondwet te activeren, dus door de lijst van de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid nog te beperken en de residuaire bevoegdheden aan de Gewesten of de Gemeenschappen toe te kennen. Rekening houdend met de andere beginselen die de bevoegdheidsverdeling regelen, is het coherenter om het evenwicht van het systeem in stand te houden door uitdrukkelijk een geheel van concurrerende bevoegdheden vast te stellen, veeleer dan, zoals bij elk van de laatste hervormingen is gebeurd, een beroep te doen op het sluiten van nieuwe samenwerkingsakkoorden als tegenwicht voor de mogelijke excessen van die centrifugale logica.

De heer Dumont dringt sterk op die aanbeveling aan, vooral als men tot de activering van artikel 35 van de Grondwet wil overgaan.

\*  
\* \*

De heer Renaux herhaalt dat de instrumenten van het samenwerkingsfederalisme cruciaal zijn. Het is dus noodzakelijk een globale reflectie aan te vatten over die instrumenten en daarbij na te gaan hoe de doeltreffendheid, de transparantie en de legitimiteit ervan kan worden verbeterd.

De expert zal zich, zoals in de schriftelijke bijdrage van professor Dumont en hemzelf, op twee instrumenten

deux instruments: le Comité de concertation, d'une part, et les accords de coopération et les décrets conjoints, d'autre part.

#### a) Le Comité de concertation

La note souligne le paradoxe qui existe entre le rôle central du comité de concertation et son manque d'enca-drement légal. Trois pistes sont proposées pour remédier à ce paradoxe:

- donner un ancrage constitutionnel au Comité de concertation afin que celui-ci bénéficie de la légitimité d'un organe reconnu par la Constitution;
- expliquer dans la loi ordinaire de réformes institutionnelles, de manière plus précise et concrète, les diverses missions exercées aujourd'hui par le Comité de concertation;
- résorber le déficit démocratique qui entoure aujourd'hui le fonctionnement et les actions du Comité de concertation en augmentant la transparence de ses travaux et en donnant au Sénat, autre organe qui représente l'ensemble des entités fédérées du pays, les moyens de débattre en connaissance de cause des thématiques discutées au sein du comité de concertation.

#### b) Les accords de coopération et les décrets conjoints

La note présente d'abord les principaux traits de leur régime respectif. Il souligne ensuite les mérites de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui tirent du principe de loyauté fédérale toutes les implications propres à maximiser les atouts du fédéralisme coopératif. Il n'en demeure pas moins que de sérieux vices et angles morts peuvent aussi être reprochés aux deux instruments. Les auteurs du rapport en épinglent cinq et suggèrent plusieurs remèdes:

- premièrement, la Constitution passe aujourd'hui complètement sous silence l'existence des accords de coopération. Les auteurs suggèrent dès lors que cette source particulière du droit soit directement ancrée dans notre Charte fondamentale;
- deuxièmement, la distinction entre accords de coopération obligatoires et facultatifs est devenue de plus en plus floue. Le législateur devrait clarifier cette distinction;

toespitsen: enerzijds het Overlegcomité en anderzijds de samenwerkingsakkoorden en de gezamenlijke decreten.

#### a) Het Overlegcomité

De nota onderstreept de paradox tussen de centrale rol van het Overlegcomité en zijn gebrek aan wettelijk kader. Men stelt drie mogelijkheden voor om die paradox op te heffen:

- het Overlegcomité een grondwettelijke verankering geven, opdat het de legitimiteit krijgt van een orgaan dat door de Grondwet erkend is;
- in de gewone wet tot hervorming der instellingen nauwkeuriger en concreter uitleggen wat de diverse opdrachten van het Overlegcomité vandaag zijn;
- het democratisch tekort rond de werking en de handelingen van het Overlegcomité opheffen door de transparantie van zijn werkzaamheden te vergroten en door de Senaat, een ander orgaan dat het geheel van de deelstaten van het land vertegenwoordigt, de middelen te geven om met kennis van zaken te debatteren over de thema's die in het Overlegcomité besproken worden.

#### b) De samenwerkingsakkoorden en de gezamenlijke decreten

De nota geeft eerst de hoofdlijnen van hun respectieve regelgeving. Vervolgens onderstreept het de verdiensten van de jurisprudentie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en van de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof, die uit het beginsel van de federale loyaliteit alle implicaties putten om de troeven van het samenwerkingsfederalisme te maximaliseren. Toch kan men beide instrumenten ook nog ernstige gebreken en dode hoeken verwijten. De auteurs van het verslag vermelden er vijf en stellen verscheidene remedies voor:

- ten eerste verzwijgt de Grondwet het bestaan van de samenwerkingsakkoorden vandaag volledig. De auteurs stellen dan ook voor dat die bijzondere rechtsbron rechtstreeks in onze Grondwet verankerd wordt;
- ten tweede is het onderscheid tussen verplichte en facultatieve samenwerkingsakkoorden steeds waziger geworden. De wetgever moet dat onderscheid verhelderen;

- troisièmement, la loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) prévoit trois hypothèses dans lesquelles un accord de coopération doit être soumis à l'assentiment des assemblées concernées. Or, la décision de soumettre un accord de coopération à l'assentiment législatif relève de la seule compétence des exécutifs. Il en résulte qu'énormément d'accords de coopération normalement soumis à l'assentiment législatif ne l'ont pas été. Les experts suggèrent d'instaurer un mécanisme qui permettrait aux parlementaires de se voir communiquer l'ensemble des projets d'accords de coopération et qui donnerait la possibilité à une assemblée parlementaire d'enclencher cette procédure d'assentiment législatif;
- quatrième, les accords de coopération souffrent d'un double déficit démocratique. D'une part, ils ne sont pas tous publiés. Les auteurs proposent donc la mise en place d'un recueil en ligne dans lequel tous les accords de coopération seraient inscrits, qu'ils aient ou non reçu assentiment, qu'ils soient ou non des accords d'exécution. D'autre part, les parlements ne peuvent approuver ou rejeter un accord de coopération que dans son intégralité. Les auteurs suggèrent de s'inspirer à cet égard de la procédure des décrets conjoints et, partant, de supprimer celle-ci qui ferait double emploi avec la procédure proposée.

Comme c'est le cas aujourd'hui pour les décrets conjoints, un projet d'accord de coopération conclu par les exécutifs serait d'abord soumis à une commission interparlementaire, qui pourrait proposer des amendements et voter un projet d'accord. Le projet d'accord serait ensuite transmis à chacune des assemblées concernées, qui auraient, elles aussi, la possibilité d'amender le projet d'accord, auquel cas celui-ci serait renvoyé vers la commission interparlementaire;

- cinquièmement, la conclusion d'un accord empêche aujourd'hui toute action unilatérale postérieure d'une des collectivités politiques parties à l'accord. Or, les impératifs d'une bonne gestion des affaires publiques ou un nouveau projet politique soutenu par une majorité parlementaire différente peuvent justifier de modifier ou de dénoncer un accord conclu parfois des années plus tôt. Pour les experts, la renégociation des accords est la voie qui doit être priorisée dans tous les cas et la seule voie acceptable pour les accords de coopération obligatoires en

- ten derde voorziet de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) in drie gevallen waarin een samenwerkingsakkoord ter instemming aan de betrokken assemblees moet worden voorgelegd. Alleen de uitvoerende machten zijn evenwel bevoegd om te beslissen dat een samenwerkingsakkoord ter instemming aan de wetgevende macht moet worden voorgelegd. Het gevolg is dat voor heel veel samenwerkingsakkoorden die normaal aan wetgevende instemming moesten worden onderworpen, dat niet is gebeurd. De experten suggereren om een mechanisme in te stellen waardoor alle samenwerkingsakkoorden aan de parlementsleden worden bekendgemaakt en waardoor een parlementaire assemblee de mogelijkheid krijgt die procedure van parlementaire instemming op te starten;

- ten vierde lijden de samenwerkingsakkoorden onder een dubbel democratisch deficit. Enerzijds worden ze niet allemaal bekendgemaakt. De auteurs stellen dus voor een onlinelijst te maken waarop alle samenwerkingsakkoorden staan, ongeacht of ze al dan niet instemming hebben gekregen en ongeacht of het al dan niet om uitvoeringsakkoorden gaat. Anderzijds kunnen de parlementen een samenwerkingsakkoord slechts in zijn geheel goedkeuren of verwerpen. De auteurs stellen voor om op dit punt inspiratie te putten uit de procedure van de gezamenlijke decreten en daarna degene die de voorgestelde procedure overlapt, op te heffen.

Zoals vandaag het geval is voor de gezamenlijke decreten, zou een samenwerkingsakkoord dat door de uitvoerende machten gesloten werd, eerst aan een interparlementaire commissie worden voorgelegd, die amendementen kan voorstellen en over een ontwerpakkoord kan stemmen. Vervolgens kan het ontwerpakkoord worden bezorgd aan elk van de betrokken assemblees, die eveneens de mogelijkheid krijgen om het ontwerpakkoord te amenderen en als dat het geval is, wordt het teruggezonden naar de interparlementaire commissie;

- ten vijfde belet het sluiten van een akkoord vandaag elke eenzijdige actie achteraf van een van de politieke collectiviteiten die partij is bij het akkoord. Toch kunnen de vereisten van goed overheidsbestuur of een nieuw politiek project dat gedragen wordt door een andere parlementaire meerderheid, het verantwoorden dat een akkoord dat soms jaren voordien gesloten werd, gewijzigd of opgezegd wordt. Voor de experten is het opnieuw onderhandelen over de akkoorden de weg die in alle gevallen voorrang moet krijgen en de enige acceptabele weg voor de

vertu de la loi spéciale ou de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Par contre, ils considèrent que la loi du changement et la liberté parlementaire justifient que la loi spéciale prévoit une procédure de coopération au terme de laquelle un accord de coopération facultatif pourrait être dénoncé unilatéralement, moyennant le respect de certaines exigences procédurales ainsi que du principe de loyauté fédérale.

**2) Exposé de Mme Céline Romainville, professeur de Droit constitutionnel à la faculté de Droit et de Criminologie de l'Université catholique de Louvain (UCLouvain)**

Mme Romainville se penchera d'abord sur les questions que pose le régime juridique des accords de coopération et notamment sur leur déficit démocratique. Elle s'intéressera ensuite à l'enjeu que constitue l'efficacité des formes de coopération prévues par le droit constitutionnel belge, sujet qui mériterait des recherches d'envergure.

a) Réflexions préalables

Comment une solidarité institutionnelle – c'est-à-dire la gestion au niveau fédéral – peut-elle être avantageusement remplacée par une solidarité conventionnelle – via des coopérations? Il faut absolument répondre à cette question cruciale avant d'envisager d'autres transferts de compétences. Certains travaux ont déjà montré les limites de la solidarité organisée sur la base d'accords de coopération. Il arrive aussi que des formes de coopération jouent le rôle de monnaie d'échange dans le cadre de transferts de compétences, comme Yannick Peeters, grand spécialiste des accords de coopération en droit public belge, l'a bien montré (4).

Puisqu'il n'est pas possible d'étudier de manière générale l'efficacité de la coopération en droit belge, la professeure s'est concentrée sur un enjeu particulier, à savoir la coopération en matière climatique.

L'experte esquisse d'abord quelques éléments de contexte.

Premièrement, les formes de coopération en droit belge doivent être appréhendées au regard des principes qui

krachtens de bijzondere wet of de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof verplichte samenwerkingsakkoorden. Ze menen daarentegen wel dat de wet van de veranderlijkheid en de parlementaire vrijheid verantwoordt dat de bijzondere wet zou voorzien in een samenwerkingsprocedure, waarna een facultatief samenwerkingsakkoord eenzijdig zou kunnen worden opgezegd, mits een aantal procedurele regels en het principe van de federale loyaliteit in acht worden genomen.

**2) Uiteenzetting van mevrouw Céline Romainville, hoogleraar Grondwettelijk Recht aan de faculteit Rechtsgeleerdheid en Criminologie van de Université catholique de Louvain (UCLouvain)**

Mevrouw Romainville zal zich eerst toelagen op de problemen van de juridische regeling van de samenwerkingsakkoorden en meer bepaald hun democratisch deficit. Vervolgens zal zij zich buigen over de kwestie van de efficiëntie van de samenwerkingsvormen waarin het Belgisch grondwettelijk recht voorziet, een onderwerp waarover uitgebreider onderzoek zou moeten worden verricht.

a) Voorafgaande beschouwingen

Hoe kan institutionele solidariteit – met andere woorden het beheer op federaal niveau – op een gunstige manier vervangen worden door conventionele solidariteit – dus via samenwerkingsakkoorden? Die cruciale vraag moet absoluut eerst worden beantwoord vooraleer een verdere overdracht van bevoegdheden wordt overwogen. Een aantal werkzaamheden hebben al de beperkingen van de solidariteit op basis van samenwerkingsakkoorden aangetoond. Samenwerkingsvormen worden soms ook als pasmunt gebruikt in het kader van bevoegdheidsoverdrachten, zoals aangetoond door Yannick Peeters, een vooraanstaand kenner van de samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht (4).

Aangezien de doeltreffendheid van de samenwerking in het Belgische recht niet in zijn geheel kan worden bestudeerd, heeft spreekster zich geconcentreerd op één specifiek onderwerp, namelijk samenwerking inzake klimaat.

Spreekster schetst eerst een aantal contextuele elementen.

In de eerste plaats moeten de samenwerkingsvormen in het Belgisch recht worden gezien in het licht van

(4) Y. Peeters, «Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht», *RW*, 2015-2016, n° 16, p. 604.

(4) Y. Peeters, «Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht», *RW*, 2015-2016, nr. 16, blz. 604.

guident la répartition des compétences. Il convient toutefois de constater que le principe d'exclusivité des compétences implique un compartimentage et un cloisonnement de ces compétences, les unes par rapport aux autres. Chaque autorité dispose d'une parcelle de compétences pour régler une question et son intervention dans un domaine exclut celle d'une autre autorité.

Deuxièmement, les paquets de compétences ne sont guère homogènes et les compétences sont très morcelées, très éclatées entre diverses entités. Dans ce contexte, les formes de coopération revêtent une importance primordiale parce que le risque de conflit positif – plusieurs entités fédérées interviennent dans une même matière au titre d'une compétence pour une politique publique – ou de conflit négatif – aucune autorité ne prend en charge des problèmes se situant à l'intersection de plusieurs compétences – est accru en raison des caractéristiques de la répartition des compétences en Belgique.

Il est évidemment toujours possible de travailler sur ces deux caractéristiques de la répartition des compétences et, d'une part, d'aménager le principe d'exclusivité, notamment par des compétences concurrentes ou une primauté du niveau fédéral, et d'autre part, de dessiner des paquets plus homogènes de compétences.

#### b) Le régime juridique des accords de coopération

Les formes de coopération soulèvent six questions transversales en droit constitutionnel belge.

##### 1. Le cadre constitutionnel lacunaire

Pour reprendre les mots de Yannick Peeters, on peut parler d'«un désintérêt institutionnalisé pour la coopération dans la Constitution». Il est temps que le texte fondateur de notre État accorde à la coopération la place qui lui revient dans le fédéralisme belge. En reconnaissant cette place, on tentera également de remédier aux défauts qui affectent la coopération.

##### 2. La portée de la compétence du législateur spécial en matière de formes de coopération

Le Constituant a habilité le législateur spécial à fixer les formes de coopération, mais on a vu ces derniers temps se multiplier les controverses sur la portée de cette compétence. Implique-t-elle la compétence de fixer des objectifs et des principes, notamment en matière climatique? La section de législation du Conseil d'État, au terme du parcours très controversé des deux propositions

de beginselen die de verdeling van de bevoegdheden sturen. Er moet echter op worden gewezen dat het beginsel van de exclusiviteit van de bevoegdheden een segmentering en verzuiling van deze bevoegdheden ten opzichte van elkaar impliceert. Elke overheid heeft een stukje bevoegdheid om een kwestie aan te pakken en haar optreden in een bepaald domein sluit het optreden van een andere overheid uit.

Ten tweede zijn de bevoegdheidspakketten nauwelijks homogeen te noemen en zijn de bevoegdheden zeer versnipperd, sterk opgedeeld over verschillende overheden. In die context zijn de samenwerkingsvormen van primordiaal belang omdat het risico van positieve conflicten – verschillende deelstaten treden op voor dezelfde aangelegenheid in het kader van één bevoegdheid voor een bepaald overheidsbeleid –, of van negatieve conflicten – geen enkele overheid pakt de problemen aan die zich op een kruispunt van verschillende bevoegdheden bevinden – groter wordt door de specifieke kenmerken van de bevoegdheidsverdeling in België.

Het is uiteraard altijd mogelijk om aan die twee kenmerken van de verdeling van de bevoegdheden te werken en enerzijds, het exclusiviteitsbeginsel bij te stellen, meer bepaald via concurrerende bevoegdheden of het primaat van het federale niveau en anderzijds, meer homogene bevoegdheidspakketten samen te stellen.

#### b) Juridische regeling van de samenwerkingsakkoorden

De samenwerkingsvormen stellen zes transversale kwesties in het Belgisch grondwettelijk recht aan de orde.

##### 1. Het gebrekkige grondwettelijke kader

Om Yannick Peeters te parafraseren: er is sprake van een geïnstitutionaliseerde desinteresse voor samenwerking in de Grondwet. Het wordt tijd dat de basistekst van onze Staat aan samenwerking de plaats geeft die haar toekomt in het Belgische federalisme. Door die plaats te erkennen, kan men ook proberen de bestaande gebreken van de samenwerking te verhelpen.

##### 2. De reikwijdte van de bevoegdheid van de bijzondere wetgever inzake samenwerkingsvormen

De Constituante heeft de bijzondere wetgever de bevoegdheid gegeven om de vormen van samenwerking vast te stellen, maar de laatste tijd is er veel ophef ontstaan over de reikwijdte van deze bevoegdheid. Omdat ze de bevoegdheid om doelstellingen en beginselen vast te stellen, meer bepaald in verband met het klimaat? De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft na



de loi spéciale sur le climat, a indiqué qu'à son estime, il n'appartient pas au législateur spécial de fixer de tels objectifs et principes en matière de politique climatique. Dans d'autres avis toutefois, il a été admis que le législateur spécial fixe des principes et limites. Autrement dit, le cadre constitutionnel lacunaire fait aussi planer des incertitudes sur la portée de la compétence du législateur spécial de déterminer les formes de coopération.

### 3. Le contrôle des accords de coopération

Là aussi, le cadre constitutionnel est assez lacunaire et la loi spéciale ne donne que quelques indications très générales. Résultat: le contrôle des accords de coopération présente encore beaucoup de zones d'ombre, en particulier celui des accords d'exécution.

### 4. La portée exacte du principe de la loyauté fédérale

Ce principe est inscrit à l'article 143 de la Constitution et fait aussi partie des normes de référence dont le respect peut être contrôlé par la Cour constitutionnelle. Il ressort d'un rapide tour d'horizon de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que, pour l'instant, la loyauté fédérale concerne principalement la coopération procédurale et pas tant la coopération conventionnelle, c'est-à-dire les accords de coopération. L'experte ajoute qu'à sa connaissance, la Cour constitutionnelle, à ce stade, ne s'est pas encore basée directement et de manière autonome sur le principe de la loyauté fédérale pour imposer une obligation positive de conclusion d'un accord de coopération en dehors des cas prévus dans la loi spéciale. Elle s'est limitée à rendre obligatoire le respect de certaines formes de coopération procédurale. Lorsqu'elle a imposé un accord de coopération pour d'autres formes de coopération, elle l'a fait en se basant simultanément sur d'autres éléments, comme le principe de proportionnalité, le droit européen, etc.

Toujours concernant la loyauté fédérale, Mme Romainville se demande dans quelle mesure la Cour constitutionnelle pourrait contrôler la dérogation unilatérale à un accord de coopération. La jurisprudence semble indiquer que la Cour pourrait sanctionner une telle dérogation unilatérale mais que celle-ci ne serait pas automatiquement considérée comme constitutive d'une violation du principe de loyauté.

Selon l'experte, il se peut que le principe de la loyauté fédérale n'ait pas encore révélé toutes ses possibilités.

het zeer omstreden traject van de twee voorstellen van bijzondere wet betreffende het klimaat verklaard dat het niet de taak van de bijzondere wetgever is om dergelijke doelstellingen en beginselen inzake klimaatbeleid vast te stellen. In andere adviezen werd echter wel aanvaard dat de bijzondere wetgever beginselen en grenzen kon vaststellen. Met andere woorden, het gebrekkige grondwettelijke kader schept ook onzekerheid over de reikwijdte van de bevoegdheid van de bijzondere wetgever om vormen van samenwerking vast te stellen.

### 3. Controle van de samenwerkingsakkoorden

Ook hier is het grondwettelijk kader vrij onvolledig en geeft de bijzondere wet slechts zeer algemene aanwijzingen. Als gevolg daarvan zijn er nog veel grijze zones bij de controle van de samenwerkingsakkoorden, in het bijzonder bij de uitvoeringsakkoorden.

### 4. De exacte reikwijdte van het beginsel van de federale loyauté

Dit beginsel is opgenomen in artikel 143 van de Grondwet en maakt deel uit van de referentienormen waarvan de naleving door het Grondwettelijk Hof kan worden getoetst. Een kort overzicht van de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof leert dat de federale loyauté vooralsnog vooral betrekking heeft op de procedurele samenwerking en niet zozeer op de conventionele samenwerking, met andere woorden de samenwerkingsakkoorden. Spreekster voegt eraan toe dat, voor zover zij weet, het Grondwettelijk Hof zich tot nu toe nog niet rechtstreeks en autonoom op het beginsel van de federale loyauté heeft gebaseerd om een positieve verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord op te leggen buiten de gevallen als bepaald in de bijzondere wet. Het heeft zich ertoe beperkt de naleving van bepaalde vormen van procedurele samenwerking te verplichten. Wanneer het een samenwerkingsakkoord heeft opgelegd voor andere vormen van samenwerking, gebeurde dat tegelijkertijd op basis van andere elementen, zoals het proportionaliteitsbeginsel, het Europees recht, enz.

Nog steeds wat de federale loyauté betreft, vraagt spreekster zich af in hoeverre het Grondwettelijk Hof een eenzijdige afwijking van een samenwerkingsakkoord kan toetsen. De jurisprudentie lijkt erop te wijzen dat het Hof een dergelijke eenzijdige afwijking zou kunnen sanctioneren, maar dat zij niet automatisch als een schending van het loyautébeginsel zou worden beschouwd.

Volgens spreekster zou het kunnen dat het beginsel van federale loyauté nog niet al zijn mogelijkheden heeft

Peut-on, par exemple, considérer que ce principe impose de coopérer de bonne foi, notamment afin de favoriser un consensus dans les forums de décision? Cette piste pourrait être suivie si l'on souhaitait favoriser le passage d'un fédéralisme dual à un fédéralisme coopératif.

### 5. L'incidence du droit européen

Pour reprendre les mots de Koen Lenaerts, «si le droit européen n'a cure de la répartition des compétences au sein de l'État belge, il lui impose en revanche une obligation de résultat: le Traité CE doit être respecté» (5). Autrement dit, il faut établir des formes de coopération qui, malgré l'éclatement des compétences et le principe d'exclusivité, garantiront le respect du droit européen.

Pour s'assurer de ce respect, on a introduit, à l'article 169 de la Constitution, un mécanisme dit «de substitution» assez spectaculaire mais, jusqu'ici, franchement peu effectif. Suivant les recommandations du professeur Jan Velaers, la professeure Romainville pense que l'on pourrait améliorer le mécanisme de substitution, en considérant notamment que les entités fédérées ne peuvent pas raisonnablement être en défaut par rapport à certaines obligations européennes et internationales, même lorsqu'une condamnation n'est pas encore intervenue.

### 6. L'intervention des parlements

On a déjà parlé du déficit démocratique que présentent les formes de coopération en l'état actuel ainsi que le Comité de concertation. Quant aux accords de coopération, ils résultent toujours d'une initiative gouvernementale. Les parlementaires sont privés de leur droit d'amendement, le contenu de l'accord n'est pour ainsi dire presque pas discuté au Parlement, un grand nombre d'accords sont conclus sans qu'interviennent les parlements. On a donc voulu renforcer le rôle des parlements, en instaurant les décrets conjoints. Selon l'experte, une première évaluation rapide de ces décrets conjoints laisse à penser que, dans le *trade-off* inévitable et inhérent à toute formule coopérative qui existe entre légitimité démocratique et possibilité de compromis, les décrets conjoints sont une alternative moins favorable que les accords de coopération pour l'exécutif. Le risque que l'on se tourne systématiquement vers des accords de coopération n'est donc pas nul. Autant donc s'attaquer directement aux problèmes que posent les accords de coopération, conclut Mme Romainville,

getoond. Zou men bijvoorbeeld kunnen aannemen dat dit beginsel samenwerking te goeder trouw vereist, meer bepaald om een consensus in de beslissingsfora te bevorderen? Die piste kan worden overwogen indien men wil overgaan van een duaal naar een coöperatief federalisme.

### 5. De invloed van het Europees recht

Spreekster parafraseert Koen Lenaerts: het Europees recht bekommert zich niet om de verdeling van de bevoegdheden binnen de Belgische Staat, maar het legt wel een resultaatsverbintenis op: het EG-Verdrag moet worden nageleefd (5). Met andere woorden, er moeten vormen van samenwerking tot stand worden gebracht die, ondanks de versnippering van de bevoegdheden en het exclusiviteitsbeginsel, de naleving van het Europees recht waarborgen.

Om die naleving te waarborgen, is in artikel 169 van de Grondwet een nogal spectaculair, maar tot dusver weinig doeltreffend «substitutiemechanisme» opgenomen. In navolging van de aanbevelingen van professor Jan Velaers denkt professor Romainville dat het substitutiemechanisme voor verbetering vatbaar is, meer bepaald omdat de deelstaten redelijkerwijs niet in gebreke kunnen zijn ten aanzien van bepaalde Europese en internationale verplichtingen, zelfs wanneer er nog geen veroordeling is geweest.

### 6. Het optreden van de parlementen

Het democratisch deficit in de huidige samenwerkingsvormen en het Overlegcomité is reeds genoemd. Samenwerkingsakkoorden zijn altijd het resultaat van een regeringsinitiatief. De parlementsleden wordt hun recht ontnomen om amendementen in te dienen, de inhoud van het akkoord wordt nauwelijks besproken in het Parlement en een groot aantal akkoorden wordt gesloten zonder dat de parlementen daarbij worden betrokken. De bedoeling was dus de rol van de parlementen te versterken door de invoering van gezamenlijke decreten. Volgens de deskundige blijkt uit een eerste snelle evaluatie van deze gezamenlijke decreten dat, in het onvermijdelijke spanningsveld tussen democratische legitimiteit en de mogelijkheid van compromissen die inherent is aan elke samenwerkingsformule, gezamenlijke decreten voor de uitvoerende macht een minder gunstig alternatief zijn dan samenwerkingsakkoorden. Het risico dat systematisch gebruik wordt gemaakt van samenwerkingsakkoorden is dus niet onbestaande. We kunnen de problemen met de samenwerkingsakkoorden

(5) Audition du professeur Koen Lenaerts, doc. Sénat, n° 1-1333/1.

(5) Hoorzitting van Prof. dr. Koen Lenaerts, doc. Senaat, nr. 1-1333/1.

plutôt que de multiplier les palliatifs au déficit démocratique des formes de coopération déjà établies en droit institutionnel belge.

c) L'efficacité des accords de coopération (ici, en matière climatique)

Sur l'enjeu climatique, on constate une multiplication impressionnante d'organes de coopération qui, jusqu'à présent, n'a pas permis d'améliorer l'efficacité de la coopération entre les entités fédérées en matière climatique.

L'efficacité peut être abordée sous deux angles: l'efficacité du fonctionnement des institutions de la coopération et l'efficacité en termes de résultats.

1. L'efficacité du fonctionnement de la coopération en matière climatique

La Commission nationale Climat a été créée par un accord de coopération de 2002 afin d'assurer la coordination de la politique belge en matière de climat. De nombreux rapports, dont un émanant du Sénat, font état de dysfonctionnements importants en ce qui concerne, tant la méthodologie suivie et la manière de travailler que la délibération ou plutôt l'absence de délibération, la commission étant une chambre d'entérinement de positions techniques, élaborées par les entités fédérées. Par ailleurs, la commission n'endosse aucune responsabilité politique.

Lors de la sixième réforme de l'État, on a tenté de remédier aux lacunes de la gouvernance climatique en travaillant sur trois axes: 1) optimiser le fonctionnement de la Commission nationale Climat; 2) organiser un mécanisme de responsabilisation; 3) organiser le droit de substitution. Alors que la responsabilisation et le mécanisme de substitution restent largement inefficaces, aucune réforme de la Commission nationale Climat n'a encore eu lieu.

2. Les résultats de la coopération en matière climatique

Le tableau n'est guère plus réjouissant. S'agissant de la prise de décisions nécessaires en temps utile et de la vitesse de leur transposition en actes, la coopération en matière climatique se distingue par des lenteurs, des blocages, voire par une forme d'inertie, qui ont conduit à une nette dégradation de la position de la Belgique en

net zo goed direct aanpakken, concludeert mevrouw Romainville, in plaats van het democratisch deficit van de samenwerkingsvormen die reeds in het Belgisch institutioneel recht zijn verankerd, met nog meer lapmiddelen te lijf te gaan.

c) De doeltreffendheid van de samenwerkingsakkoorden (in dit geval inzake klimaat)

Het aantal samenwerkingsorganen met betrekking tot de klimaatproblematiek is spectaculair toegenomen, wat de doeltreffendheid van de samenwerking tussen de deelstaten op dat vlak tot dusver niet ten goede is gekomen.

De doeltreffendheid kan vanuit twee invalshoeken worden benaderd: de doeltreffendheid van de samenwerkingsinstellingen en de doeltreffendheid op het vlak van de resultaten.

1. De doeltreffendheid van de samenwerking inzake klimaat

De Nationale Klimaatcommissie werd in 2002 bij een samenwerkingsakkoord opgericht om het Belgische klimaatbeleid te coördineren. Uit tal van rapporten, waaronder een van de Senaat, blijkt dat er sprake is van aanzienlijke disfuncties, zowel met betrekking tot de gevolgde methodologie en de manier van werken, als met betrekking tot de beraadslaging, of liever gezegd het gebrek daaraan, aangezien de commissie een forum is voor de bekrachtiging van technische standpunten die door de deelstaten zijn uitgewerkt. Bovendien neemt de commissie geen enkele politieke verantwoordelijkheid op zich.

Met de zesde Staatshervorming werd getracht de tekortkomingen van het klimaatbeleid aan te pakken op basis van drie pijlers: 1) optimalisering van de werking van de Nationale Klimaatcommissie; 2) invoering van een verantwoordingsmechanisme; 3) invoering van het substitutierecht. Terwijl het verantwoordings- en substitutiemechanisme grotendeels inefficiënt blijft, heeft er nog geen hervorming van de Nationale Klimaatcommissie plaatsgevonden.

2. De resultaten van de samenwerking inzake klimaat

Het beeld is hier niet veel rooskleuriger. Als het gaat om het tijdig nemen van de nodige beslissingen en de snelheid waarmee die worden omgezet in daden, wordt de samenwerking inzake klimaat gekenmerkt door traagheid, blokkeringen en zelfs een zekere vorm van inertie, wat heeft geleid tot een onmiskenbare achteruitgang van

matière climatique sur la scène internationale. Mme Romainville en donne quelques exemples:

1. le protocole de Kyoto, signé en 1997, n'est mis en œuvre que dans un accord de coopération de 2002, lequel n'entre en vigueur que le 13 novembre 2003;
2. la décision européenne n° 406/2009, qui fixe la répartition de l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, ne fait, en Belgique, l'objet d'un accord politique sur la répartition de l'effort climatique que le 4 décembre 2015, soit près de quatre ans après le commencement de la seconde période d'engagement;
3. un accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions concernant la répartition de l'effort climatique pour la période 2012-2020 a seulement été conclu le 12 février 2018;
4. quant à la période 2021-2030, un règlement de 2018 du Parlement européen et du Conseil fixe les réductions annuelles contraignantes pour les États membres et prévoit un objectif de -35 % d'ici 2030; l'experte n'a pas connaissance d'un accord de coopération faisant suite à ce règlement qui établirait le *burden sharing* intrabelge pour la période 2021-2030, ni d'une répartition globale et intégrée, pour toutes les entités, de l'effort à fournir en termes de réduction des émissions;
5. la coopération a certes conduit à la conclusion de certains accords, comme le Pacte énergétique inter-fédéral de décembre 2017 mais le statut de ce pacte est très contesté par ses auteurs mêmes;
6. le 11 décembre 2018, est adopté un règlement dit «gouvernance» qui concrétise l'engagement de l'Union européenne à favoriser la gouvernance démocratique de l'enjeu climatique. Il impose le dépôt de plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat. Le Plan national belge Énergie-Climat (PNEC) 2021-2030 est approuvé par le Comité de concertation le 18 décembre 2019, mais il ne s'agit pas véritablement d'un plan mais d'une compilation des plans des entités fédérées et de l'État fédéral. Il ne contient en outre pas de *burden sharing* et fait donc l'objet de très lourdes critiques par les services de la Commission européenne qui pointent notamment l'absence de précisions et de détails sur les contributions des différentes entités et le manque

de la Belgique sur la scène internationale climatique. Mevrouw Romainville geeft enkele voorbeelden:

1. het Protocol van Kyoto, dat in 1997 is ondertekend, is pas ten uitvoer gelegd in een samenwerkingsakkoord van 2002, dat pas op 13 november 2003 in werking is getreden;
2. de Europese beschikking nr. 406/2009, die de verdeling vastlegt van de inspanningen die de lidstaten moeten leveren om hun broeikasgasemissies te verminderen, is in België pas op 4 december 2015 politiek goedgekeurd, dat wil zeggen bijna vier jaar na de start van de tweede verbintenisperiode;
3. een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gewesten over de verdeling van de klimaat-inspanning voor de periode 2012-2020 werd pas op 12 februari 2018 gesloten;
4. voor de periode 2021-2030 worden in een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 2018 bindende jaarlijkse reducties voor de lidstaten vastgesteld en wordt gestreefd naar een vermindering met 35 % tegen 2030; de deskundige heeft geen weet van een samenwerkingsakkoord naar aanleiding van deze verordening waarin de intra-Belgische *burden sharing* voor de periode 2021-2030 zou worden vastgelegd, noch van een alomvattende en geïntegreerde verdeling voor alle deelstaten van de inspanning die moet worden geleverd op het vlak emissiebeperking;
5. de samenwerking heeft weliswaar aanleiding gegeven tot een aantal akkoorden, zoals het Interfederaal Energiepact van december 2017, maar de status van dit pact wordt door de opstellers ervan sterk betwist;
6. op 11 december 2018 is een zogenoemde «governance»-verordening aangenomen, waarmee concreet vorm wordt gegeven aan het engagement van de EU voor een democratische *governance* van het klimaatvraagstuk. Ze schrijft de indiening van geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen voor. Het Belgisch Nationaal Energie- en Klimaatplan (NEKP) 2021-2030 werd op 18 december 2019 goedgekeurd door het Overlegcomité, maar het is eigenlijk geen echt plan maar een bundeling van de plannen van de deelstaten en de federale overheid. Bovendien bevat het geen *burden sharing* en daarom wordt het zwaar bekritiseerd door de diensten van de Europese Commissie, die met name wijzen op het gebrek aan precisie en details



d'information sur la portée et le calendrier des politiques à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif de réduction des émissions. La Commission va reformuler ces critiques dans un avis rendu le 18 juin 2019, soulignant la nécessité de revoir le plan belge de manière «à augmenter sensiblement le niveau d'ambition pour 2030 à au moins 25 % d'énergies renouvelables, à inclure une trajectoire indicative dans la version définitive du plan, compte tenu de la nécessité d'intensifier les efforts à tous les niveaux de pouvoir».

La seule lecture de cet avis de la Commission sur le PNEC belge suffit pour comprendre que le plan belge ne peut être considéré comme une preuve de l'efficacité des formes de coopération. Une version consolidée du pacte est envoyée par la Belgique le 31 décembre 2019 mais ne satisfera toujours pas les services de la Commission qui, de manière lapidaire, dans un document publié le 14 octobre 2020, déclarent: «La répartition des compétences en Belgique est la raison pour laquelle la version définitive n'est pas intégrée et pas bien structurée, car les entités fédérées ne communiquent pas les informations de manière cohérente.» La Commission relève également que «le pays n'est toujours pas parvenu à présenter un plan parfaitement intégré et cohérent qui permettrait d'offrir une vision commune et s'avérerait plus utile pour faciliter la coopération entre les différentes entités dans la transition climatique et énergétique»;

7. le 25 octobre 2021, l'Agence européenne pour l'environnement confirme que l'insuffisance et l'inaptitude dans la coopération en matière climatique ont une incidence sur notre capacité à atteindre les objectifs matériels qui nous sont fixés. L'Agence constate que deux pays ont sous-performé sur trois de leurs quatre objectifs pour 2020. Il s'agit de la Bulgarie et de la Belgique. Or ces objectifs – qui ne sont pas encore atteints – vont encore être revus à la hausse au niveau européen dans la foulée de l'adoption de l'*European Green Deal* et du *Fit for 55 package*.

Ces objectifs ambitieux ont été affichés par l'Union européenne lors de la COP26. La Belgique, elle, n'est pas parvenue à dégager une position commune, faute d'accord intrabelge sur la répartition de la charge qu'implique la réduction des gaz à effet de serre.

over de bijdragen van de verschillende deelstaten en het ontbreken van informatie over de reikwijdte en het tijdschema van de beleidsmaatregelen die ten uitvoer moeten worden gelegd om de doelstelling inzake emissiereductie te bereiken. De Commissie herformuleert deze kritiek in een advies van 8 juni 2019, waarin ze benadrukt dat het Belgische plan moet worden herzien om het ambitieniveau voor 2030 aanzienlijk te verhogen, tot ten minste 25 % hernieuwbare energie en een indicatief traject op te nemen in het definitieve plan, rekening houdend met de noodzaak om de inspanningen op alle bestuursniveaus op te voeren.

Alleen al het lezen van dit advies van de Commissie over het Belgische NEKP is voldoende om te begrijpen dat het Belgische plan niet kan worden beschouwd als een bewijs van de doeltreffendheid van de samenwerkingsvormen. Een geconsolideerde versie van het pact werd op 31 december 2019 door België verzonden, maar voldeed nog steeds niet aan de verwachtingen van de diensten van de Commissie, die in een op 14 oktober 2020 gepubliceerd document kort en bondig verklaren: «*This division of competence is the reason for the lack of an integrated and well-structured final NECP, as federated entities do not report information in a consistent manner.*» De Commissie merkt ook op dat het Belgische NEKP «*still falls short of a fully integrated and coherent plan that would provide a common vision and a more useful tool to facilitate cooperation between the different authorities in achieving the climate and energy transition*»;

7. op 25 oktober 2021 bevestigt het Europees Milieuagentschap dat de ontoereikende en inadequate samenwerking op klimaatgebied een negatieve invloed heeft op ons vermogen om onze materiële doelstellingen te halen. Het Agentschap merkt op dat twee landen drie van hun vier 2020-doelstellingen niet hebben gehaald. Het gaat om Bulgarije en België. Deze doelstellingen – die dus nog niet zijn gehaald – zullen echter op Europees niveau verder worden aangescherpt na de goedkeuring van de Europese *Green Deal* en het «*Fit for 55*»-pakket.

Deze ambitieuze doelstellingen zijn door de EU vastgesteld tijdens de COP26. België is er niet in geslaagd tot een gemeenschappelijk standpunt te komen bij gebrek aan een intra-Belgisch akkoord over de verdeling van de lasten in verband met de vermindering van broeikasgassen.



Mme Romainville conclut que, dans le domaine essentiel du climat, on ne peut pas dire que les formes de coopération actuellement déployées en Belgique brillent par leur efficacité.

**3) Exposé de Mme Géraldine Rosoux, professeure de Contentieux constitutionnel à la faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie de l'Université de Liège (ULiège)**

Mme Rosoux précise pour commencer qu'elle s'exprimera ici en son nom personnel et non en sa qualité de référendaire à la Cour constitutionnelle.

Pour évaluer les formes de coopération, il faut d'abord comprendre leur logique, pourquoi elles ont été créées, et comment ces différentes formes de coopération, liées entre elles, se sont intégrées dans le processus de fédéralisation du pays.

Mme Rosoux a identifié trois grands types de coopération: la coopération organique ou institutionnelle, la coopération procédurale, et la coopération normative. Ces trois types de coopération présentent un degré croissant d'intensité au niveau de ce qu'on attend des autorités des entités concernées.

a) Considérations préliminaires

Tout d'abord, comme cela a déjà été souligné, les formes de coopération concernent la superstructure institutionnelle. Ce sont des éléments charnières. C'est donc un enjeu de la future réforme puisque ces formes de coopération sont des ponts entre les différentes compétences.

Ensuite, les formes de coopération se situent à la lisière entre le droit et la politique. Une partie des formes de coopération se situe même au-delà de la sphère juridique et ne peut pas être appréhendée uniquement par des règles juridiques. Ces formes de coopération s'intègrent dans un fédéralisme belge qui est centrifuge et dont les caractéristiques le rendent à nul autre pareil. Il en résulte que les comparaisons éventuelles entre le fédéralisme belge et les autres types de fédéralisme ne sont pas toujours pertinentes et qu'il faut se méfier de la tentation visant à transposer tels quels des mécanismes venus de l'étranger.

Les formes de coopération ont évolué au fil du temps, au cours des six réformes institutionnelles qui ont fait du fédéralisme belge un fédéralisme évolutif. La fédéralisation du pays s'est construite par strates, et la septième réforme constituera évidemment une septième

Mevrouw Romainville concludeert dat op het cruciale domein van het klimaat de samenwerkingsvormen die momenteel in België worden gehanteerd, niet bijster doeltreffend kunnen worden genoemd.

**3) Uiteenzetting van mevrouw Géraldine Rosoux, hoogleraar Grondwettelijk Contentieux aan de faculteit Rechtsgeleerdheid, Politieke Wetenschappen en Criminologie van de Universiteit de Liège (ULiège)**

Mevrouw Rosoux verklaart vooreerst dat zij hier in haar persoonlijke naam spreekt, en niet als referendaris bij het Grondwettelijk Hof.

Om de samenwerkingsvormen te evalueren, moet men eerst begrijpen wat hun logica is, waarom zij werden ingesteld, en hoe deze verschillende vormen van samenwerking, die met elkaar verstrengeld zijn, hun plaats hebben gevonden in het federaliseringsproces van het land.

Mevrouw Rosoux onderscheidt drie grote vormen van samenwerking: de organieke of institutionele samenwerking, de procedurele samenwerking en de normatieve samenwerking. Bij deze drie vormen van samenwerking wordt telkens meer verwacht van de betrokken entiteiten.

a) Voorafgaande opmerkingen

Zoals reeds werd aangegeven, hebben de samenwerkingsvormen betrekking op de institutionele superstructuur. Zij vervullen een schakelrol. Deze vormen van samenwerking zijn dus een belangrijke inzet in de toekomstige staatshervorming, aangezien zij bruggen vormen tussen de verschillende bevoegdheden.

Vervolgens bevinden de samenwerkingsvormen zich op de grens tussen recht en politiek. Een deel ervan staat zelfs buiten de juridische sfeer en kan niet uitsluitend in juridische regels worden opgevat. Zij zijn een onderdeel van het Belgische federalisme, dat centrifugaal is en unieke kenmerken heeft. Bijgevolg zijn eventuele vergelijkingen tussen het Belgische federalisme en andere vormen van federalisme niet altijd pertinent, en moet men zich hoeden voor de neiging om mechanismen uit het buitenland zonder meer over te nemen.

De samenwerkingsvormen zijn geëvolueerd met de tijd, en de zes staatshervormingen hebben van het Belgische federalisme een evolutief federalisme gemaakt. De federalisering is laag per laag tot stand gekomen, en de zevende Staatshervorming zal natuurlijk de zevende

strate: il ne s'agit pas de faire table rase de tout ce qui a été construit jusqu'ici.

Comme l'ont constaté les orateurs précédents, le fédéralisme belge est coopératif. Nous vivons dans un trop petit pays avec trop de composantes pour pouvoir faire abstraction de la nécessité de collaborer. Le rôle des formes de coopération doit être envisagé au regard des grands principes de la répartition des compétences. Pour comprendre ces grands principes, l'experte propose un tableau représentant la séquence temporelle du raisonnement à mener en matière de répartition des compétences.

Les principes «directeurs» de la répartition des compétences visent à déterminer quelle autorité est compétente pour une matière donnée. Ces principes sont fixés dans la Constitution et dans la loi spéciale; il s'agit des principes d'attribution, d'exclusivité, d'égalité et d'homogénéité. Le principe d'exclusivité est le plus important; en vertu de celui-ci, il y a, pour chaque situation donnée, une seule autorité compétente. C'est de ce principe que découlent le principe d'autonomie et le principe d'égalité entre les différentes composantes de l'État.

Viennent ensuite des mécanismes «correcteurs» de la répartition des compétences, qui vont déterminer la manière d'exercer une compétence. Deux éléments jouent dans des sens opposés: le fédéralisme coopératif, d'une part, et les compétences implicites, d'autre part. Le fédéralisme coopératif n'est cependant qu'une manière d'exercer une compétence qui a déjà été attribuée.

Viennent enfin les principes «modérateurs» de l'exercice d'une compétence, qui visent à limiter celui-ci. Parmi ceux-ci, on trouve les droits fondamentaux, l'union économique et monétaire, et la loyauté fédérale qui est très proche du principe de proportionnalité et qui joue le rôle de cadre délimitant l'exercice d'une compétence.

On peut en tirer deux grandes conclusions. Tout d'abord, le fédéralisme coopératif désigne un mode d'exercice d'une compétence, il ne va donc pas modifier en tant que telle la répartition des compétences. Cela signifie que le raisonnement à appliquer aux formes de coopération doit intervenir après qu'on a déterminé l'autorité la plus apte à exercer une compétence donnée. Ensuite, la loyauté fédérale ne permet pas de répartir les compétences, mais limite l'exercice d'une compétence. À cet égard, si elle était initialement une notion présentée comme purement politique, la loyauté fédérale a été ensuite attribuée expressément à la compétence de la Cour constitutionnelle, et son contenu est très proche

laag vormen; het is niet de bedoeling om *tabula rasa* te maken van alles wat tot nu toe is opgebouwd.

Zoals de voorgaande sprekers hebben vastgesteld, is het Belgische federalisme van coöperatieve aard. Ons land is te klein en te heterogeen om geen rekening te houden met de noodzaak van samenwerking. De rol van de samenwerkingsvormen moet worden beschouwd in het licht van de grote beginselen van de bevoegdheidsverdeling. Om deze grote beginselen te begrijpen stelt spreekster een tabel voor die de volgorde in de tijd aangeeft van de redenering die moet worden gevolgd inzake bevoegdheidsverdeling.

De «leidende» beginselen van de bevoegdheidsverdeling geven aan welke overheid bevoegd is voor een bepaalde aangelegenheid. Deze beginselen zijn vastgesteld in de Grondwet en in de bijzondere wet; het gaat om de beginselen van toekenning, exclusiviteit, gelijkheid en homogeniteit. Het exclusiviteitsbeginsel is het belangrijkste: voor elke situatie is slechts één overheid bevoegd. De beginselen van autonomie en van gelijkheid tussen de verschillende componenten van de Staat vloeien voort uit dit beginsel.

Daarna volgen de «correctiemechanismen» van de bevoegdheidsverdeling, die bepalen hoe een bevoegdheid wordt uitgeoefend. Twee aspecten werken in tegengestelde richtingen: het samenwerkingsfederalisme aan de ene kant, en de impliciete bevoegdheden aan de andere. Het samenwerkingsfederalisme is echter slechts een manier om een reeds toegekende bevoegdheid uit te oefenen.

Ten slotte zijn er de «matigende» beginselen voor de uitoefening van een bevoegdheid, die beperkingen opleggen. Dit zijn onder meer de grondrechten, de economische en monetaire unie, en de federale loyaliteit die nauw verwant is met het proportionaliteitsbeginsel en het kader afbakt waarin een bevoegdheid kan worden uitgeoefend.

Men kan hier twee grote conclusies uit trekken. Ten eerste wijst het samenwerkingsfederalisme op de manier waarop een bevoegdheid wordt uitgeoefend. Het zal de bevoegdheidsverdeling zelf dus niet wijzigen. Dit betekent dat de samenwerkingsvorm moet worden vastgesteld nadat men heeft beslist welke overheid het meest geschikt is om een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen. Vervolgens kan de federale loyaliteit de bevoegdheden niet verdelen, maar kan zij de uitoefening van een bevoegdheid beperken. Terwijl dit begrip aanvankelijk werd voorgesteld als een zuiver politieke aangelegenheid, heeft men de federale loyaliteit vervolgens uitdrukkelijk laten vallen onder de bevoegdheid van het

du principe de proportionnalité. Selon l'intervenante, c'est un principe cadre du fédéralisme belge.

## b) La coopération organique

Mme Rosoux évoque les principaux points cités dans son rapport écrit. La coopération organique crée des lieux de rencontre qui vont être institutionnalisés. On organise une «table ronde» autour de laquelle des entités, des composantes de l'État vont se rencontrer, sans imposer de résultat. Parmi ces lieux de rencontre institutionnalisés, le premier acteur est le comité de concertation mais on peut aussi citer les conférences interministérielles, le Sénat et d'autres formes de coopération organiques.

### 1. Le Comité de concertation (Codeco)

Le Comité de concertation se chargeait initialement du désamorçage des conflits d'intérêts et de compétence. Avec la crise sanitaire, le Codeco a été mis en lumière, de sorte que tout le monde le connaît à présent. Ce rôle de gestion de la crise sanitaire relève de ce fameux rôle d'impulsion qui a été consacré dans le cadre de la sixième réforme de l'État et qui fait du Codeco un point central de la concertation et de la coopération. À ce stade-ci, le Codeco, avec sa formalisation dans une loi ordinaire – même si elle ne peut être modifiée que par une loi spéciale – procède d'un hiatus entre sa réelle fonction qui est un rôle d'impulsion, et sa consécration dans une loi qui, à l'origine, visait à régler les conflits d'intérêts.

Les conférences interministérielles sont des émanations du Codeco, qui travaillent sur des thématiques données, et qui sont caractérisées par leur flexibilité. Leur opacité est critiquée; une transparence accrue serait sans doute souhaitable mais il ne faut pas oublier que la concertation se fait parfois aussi dans les coulisses.

### 2. Le Sénat

Suite aux réformes de 1993 et de 2014, le Sénat est devenu une assemblée des entités fédérées au niveau fédéral. Le rôle de ce Sénat dans les matières institutionnelles est véritablement fondamental. Cette représentation des entités fédérées dans une assemblée législative fédérale est essentielle. Toutefois, la question de la suppression du Sénat est une thématique récurrente. On peut identifier à cet égard deux tendances: d'une part, la possibilité d'une suppression, auquel cas il faudrait réfléchir à la manière de réinstaurer les mécanismes assurant la représentation des entités fédérées dans une assemblée fédérale, et,

Grondwettelijk Hof, en sluit de inhoud ervan nauw aan bij het proportionaliteitsbeginsel. Volgens spreekster is dit een raambeginsel van het Belgische federalisme.

## b) De organieke samenwerking

Mevrouw Rosoux verwijst naar de belangrijkste punten in haar schriftelijk verslag. Organieke samenwerking schept ontmoetingsplaatsen die later worden geïnstitutionaliseerd. Men organiseert een «rondetafel» waarrond de verschillende entiteiten, de componenten van de Staat, elkaar ontmoeten. Bij deze geïnstitutionaliseerde ontmoetingsplaatsen denkt men in de eerste plaats aan het Overlegcomité, maar daarnaast zijn er de interministeriële conferenties, de Senaat, en andere vormen van organieke samenwerking.

### 1. Het Overlegcomité (OC)

Het Overlegcomité was aanvankelijk belast met het ontminnen van belangen- en bevoegdheidsconflicten. De gezondheidscrisis heeft het Overlegcomité op de voorgrond geplaatst, zodat iedereen het nu kent. Deze rol in het aanpakken van de gezondheidscrisis vloeit voort uit de veelbesproken impulsrol die werd bekrachtigd in het kader van de zesde Staatshervorming en die van het Overlegcomité een centraal orgaan voor overleg en samenwerking maakt. Het Overlegcomité werd ingesteld bij gewone wet – al kan die alleen door een bijzondere wet worden gewijzigd – en in dit stadium bestaat er een hiaat tussen zijn werkelijke rol (de impulsrol) en de bekrachtiging ervan in een wet die oorspronkelijk bedoeld was om belangenconflicten te regelen.

De interministeriële conferenties zijn uitvloeiselen van het Overlegcomité. Zij behandelen welbepaalde thema's en worden gekenmerkt door hun flexibiliteit. Hun ondoorzichtigheid stuit op kritiek; meer transparantie zou allicht wenselijk zijn, maar men mag niet vergeten dat ook het overleg soms in de coulissen plaatsvindt.

### 2. De Senaat

Na de hervormingen van 1993 en 2014 is de Senaat een assemblee van de deelstaten op het federale niveau geworden. De rol van de Senaat in institutionele aangelegenheden is werkelijk fundamenteel. De vertegenwoordiging van de deelstaten in een federale wetgevende vergadering is van essentieel belang. Nochtans komt de afschaffing van de Senaat regelmatig ter sprake. Er bestaan hierin twee tendensen: enerzijds de piste van de afschaffing, waarbij moet worden nagedacht over een nieuwe manier om de deelstaten te vertegenwoordigen in een federale assemblee, en anderzijds

d'autre part, la piste du renforcement de son rôle, avec peut-être un contrôle accru, notamment sur le suivi des accords de coopération.

### 3. Les autres formes de coopération organique

L'oratrice évoque dans son exposé uniquement la question des équilibres linguistiques. De nombreuses institutions imposent une exigence de parité linguistique, dont l'objectif est de représenter les intérêts des deux grandes communautés du pays. Cela suppose une forme de coopération organique au sein de ces institutions et c'est fondamental pour les hautes juridictions telles que la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'État.

Enfin, le Comité de coopération est une sorte de petit Codeco pour Bruxelles. Il vise à sauvegarder le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles, ainsi que la communauté métropolitaine de Bruxelles qui existe sur papier mais qui est soumise à un accord de coopération préalable.

#### c) La coopération procédurale

Elle concerne le processus même d'adoption des normes. Cette coopération procédurale comprend deux aspects: les lois spéciales et les formalités préalables à l'adoption d'une norme.

##### 1. La loi spéciale

La loi spéciale constitue évidemment une coopération procédurale entre les deux grandes communautés du pays. Elle est soumise à une exigence de majorité renforcée au sein des deux Chambres fédérales avec intervention des groupes linguistiques. Cette exigence de majorité spéciale constitue, selon la Cour constitutionnelle, une règle répartitrice de compétences en tant que telle.

##### 2. Les formalités préalables

Il s'agit de règles de procédure, des accords, des associations obligatoires dans le cadre de l'adoption d'une norme. Le respect de ces formalités préalables est contrôlé par la section de législation du Conseil d'État, par la section du contentieux administratif du Conseil d'État, mais également par la Cour constitutionnelle, devant laquelle ces formalités sont assimilées par le législateur spécial à des règles répartitrices de compétence. Dans un arrêt de 2019, la Cour constitutionnelle a comparé la procédure devant le Conseil d'État et devant la Cour constitutionnelle; elle considère que le respect même de ces formalités préalables ne peut pas

een mogelijke versterking van zijn rol, met misschien meer controle op, onder meer, de uitvoering van de samenwerkingsakkoorden.

### 3. De andere vormen van organieke samenwerking

Spreekster heeft het in haar uiteenzetting uitsluitend over de kwestie van de taalevenwichten. Vele instellingen leggen een taalpariteit op. Het doel hiervan is om de belangen van de twee grote taalgemeenschappen in het land te vertegenwoordigen. Dit veronderstelt een vorm van organieke samenwerking binnen deze instellingen, wat fundamenteel is voor hoge rechtscolleges als het Grondwettelijk Hof en de Raad van State.

Ten slotte is het Samenwerkingscomité een soort klein Overlegcomité voor Brussel. Het moet ijveren voor de internationale en de hoofdstedelijke rol van Brussel, alsook op de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel, die op papier bestaat maar onderworpen is aan een voorafgaand samenwerkingsakkoord.

#### c) De procedurele samenwerking

Dit betreft het proces zelf van de goedkeuring van de normen. Die procedurele samenwerking omvat twee aspecten: de bijzondere wetten en de formaliteiten voorafgaand aan de goedkeuring van een norm.

##### 1. De bijzondere wet

De bijzondere wet is uiteraard een procedurele samenwerking tussen de twee grote gemeenschappen van het land. Ze vereist een versterkte meerderheid in beide Federale Kamers met inspraak van de taalgroepen. Deze bijzondere meerderheidsvereiste vormt volgens het Grondwettelijk Hof op zich een bevoegdheidsverdelende regel.

##### 2. De voorafgaande formaliteiten

Het gaat om procedureregels, akkoorden en verplichte betrokkenheidsprocedures voor de goedkeuring van een norm. De naleving van deze voorafgaande formaliteiten wordt getoetst door de afdeling wetgeving van de Raad van State, de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar ook door het Grondwettelijk Hof, waarvoor deze formaliteiten door de bijzondere wetgever worden gelijkgesteld met bevoegdheidsverdelende regels. In een arrest van 2019 heeft het Grondwettelijk Hof de procedure voor de Raad van State en voor het Grondwettelijk Hof met elkaar vergeleken; het Hof is van oordeel dat men er niet van mag uitgaan dat



être présumé ne jamais intéresser les particuliers, personnes physiques ou morales, qui doivent donc pouvoir avoir accès également au Conseil d'État pour pouvoir invoquer le non-respect d'une telle formalité préalable. Enfin, ces formalités préalables ont leur source dans la loi spéciale, mais elles peuvent aussi être créées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui a instauré une obligation de concertation préalable dans une hypothèse de mise en œuvre du droit européen.

#### d) La coopération normative

Elle représente le dernier stade de la coopération, parce qu'elle suppose l'existence d'un accord sur le contenu entre les différentes autorités concernées, à travers les accords de coopération, les décrets conjoints et éventuellement encore d'autres instruments normatifs.

##### 1. Les accords de coopération

Les accords de coopération sont l'expression de l'autonomie des différentes composantes de l'État. En tant que tels, ils ne peuvent pas modifier la répartition des compétences, ni donc entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence.

La Cour constitutionnelle accepte de contrôler le caractère obligatoire d'un accord de coopération en vertu du principe de proportionnalité qui est assez proche du principe de loyauté fédérale. Certains accords de coopération sont obligatoires en vertu de la loi spéciale, mais d'autres ont été créés, imposés, par la jurisprudence constitutionnelle. Enfin, le contrôle d'un accord de coopération devant la Cour constitutionnelle ne peut se faire que par le prisme de la norme d'assentiment, la Cour considérant que, pour exercer son contrôle, elle doit tenir compte du contenu de l'accord de coopération.

La grande difficulté des accords de coopération tient à leur contrôle, qui est limité et qui varie en fonction de l'existence même d'un assentiment et en fonction des différentes normes d'assentiment. Chaque autorité concernée doit en effet adopter une norme d'assentiment, ce qui implique une duplication des normes d'assentiment et peut créer un problème. La question du déficit démocratique a déjà été abordée; on peut y ajouter le problème du contrôle préventif par le Conseil d'État, qui intervient lui aussi au niveau de l'assentiment, donc un peu trop tard, quand l'accord a déjà été conclu. Il faudrait peut-être réfléchir à la possibilité de faire intervenir le Conseil d'État préalablement, lors de la négociation même du projet d'accord.

particulieren – natuurlijke of rechtspersonen – nooit een belang kunnen hebben bij de naleving van deze voorafgaande formaliteiten. Zij moeten zich dus ook tot de Raad van State kunnen wenden om de niet-naleving van deze voorafgaande formaliteiten aan te klagen. Tot slot vinden deze voorafgaande formaliteiten hun oorsprong in de bijzondere wet, maar zij kunnen ook ontstaan door de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof, dat bijvoorbeeld voorafgaand overleg heeft opgelegd in een geval van implementering van het Europees recht.

#### d) Normatieve samenwerking

Dit is de laatste fase van de samenwerking, want ze veronderstelt dat er een inhoudelijk akkoord bestaat tussen de verschillende betrokken overheden, via samenwerkingsakkoorden, gezamenlijke decreten en eventueel andere normatieve instrumenten.

##### 1. De samenwerkingsakkoorden

Samenwerkingsakkoorden zijn een uiting van de autonomie van de verschillende overheden. In die hoedanigheid kunnen zij de bevoegdheidsverdeling niet wijzigen en dus is uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden niet mogelijk.

Het Grondwettelijk Hof stemt ermee in de verplichte aard van een samenwerkingsakkoord te toetsen aan het proportionaliteitsbeginsel, dat sterk aanleunt bij het beginsel van de federale loyaleit. Sommige samenwerkingsakkoorden zijn verplicht krachtens de bijzondere wet, maar andere zijn ontstaan of opgelegd door de grondwettelijke jurisprudentie. Tot slot kan de toetsing van een samenwerkingsakkoord voor het Grondwettelijk Hof alleen plaatsvinden aan de hand van de instemmingsnorm, aangezien het Hof meent dat het zijn toetsing alleen kan uitvoeren als het rekening houdt met de inhoud van het samenwerkingsakkoord.

Het grootste probleem van samenwerkingsakkoorden is de toetsing, die beperkt is en verschilt naargelang er instemming is en naargelang van de verschillende instemmingsnormen. Elke betrokken overheid moet immers een instemmingsnorm goedkeuren, wat kan leiden tot een veelheid van instemmingsnormen en problematisch kan zijn. Het probleem van het democratisch deficit is reeds aan de orde gesteld; daarbij komt nog het probleem van de preventieve toetsing door de Raad van State, die ook optreedt in de fase van de instemming, dus iets te laat, wanneer het akkoord al gesloten is. Misschien moet er worden nagedacht over de mogelijkheid om de Raad van State vooraf in te schakelen, tijdens de eigenlijke onderhandelingen over het ontwerpakkoord.



Enfin, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État ne peuvent contrôler un accord de coopération en tant que tel mais uniquement par le biais de la norme d'assentiment. Quant à savoir si un juge ordinaire peut contrôler un accord de coopération, l'oratrice renvoie à la jurisprudence récente où des juges, dans un cas de contentieux en urgence, ont contrôlé un accord de coopération via sa norme d'assentiment. Ils ont relevé une faute apparente du législateur qui avait donné son assentiment à un accord de coopération qui n'aurait pas respecté des normes supérieures.

## 2. Les décrets conjoints

Les accords de coopération n'impliquent guère les parlements. Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, il a donc été décidé de créer un nouvel instrument – les décrets conjoints – visant à associer les parlements à la négociation d'un contenu normatif. Ils ne concernent cependant que les Communautés et les Régions, ils sont toujours facultatifs, mais, surtout, ce sont des actes séparés.

Le fait même qu'ils constituent des actes séparés relève d'une objection qui avait été soulevée par le Conseil d'État, considérant que, dans le cadre constitutionnel actuel, il n'existait pas de possibilité de créer un acte normatif unique. Pour répondre à cette objection de la section de législation du Conseil d'État, il conviendrait de réfléchir à la possibilité de créer un acte normatif unique. Ne serait-il pas intéressant de s'inspirer de la procédure du décret conjoint et d'aller jusqu'au bout de cette idée d'adoption conjointe d'une norme législative, le cas échéant via une commission parlementaire au Sénat?

Pour conclure brièvement, Mme Rosoux souligne que les formes de coopération comme articulateur des institutions sont complexes puisqu'elles s'insèrent dans une architecture qui est complexe et qui reflète la complexité de l'État belge. Néanmoins, quel que soit le futur, il faudra collaborer; la septième réforme en préparation ne sera donc peut-être pas la dernière.

## **4) Exposé de M. Dave Sinardet, professeur de Sciences politiques à la Vrije Universiteit Brussel (VUB)**

M. Sinardet salue l'initiative très judicieuse de mener une réflexion sur une prochaine réforme de l'État mais surtout aussi d'évaluer les six réformes de l'État précédentes, d'autant plus que le manque de préparation fut

Tot slot kunnen het Grondwettelijk Hof en de Raad van State een samenwerkingsakkoord als dusdanig niet toetsen. Dat kan alleen via de instemmingsnorm. Kan een gewone rechter een samenwerkingsakkoord toetsen? Hiervoor verwijst spreker naar recente rechtspraak waarbij rechters, in een spoedeisend geschil, een samenwerkingsakkoord hebben getoetst via de instemmingsnorm. Zij hebben een duidelijke fout van de wetgever vastgesteld die ingestemd had met een samenwerkingsakkoord dat geen rekening had gehouden met hogere normen.

## 2. Gezamenlijke decreten

Bij samenwerkingsakkoorden zijn de parlementen nauwelijks betrokken. In het kader van de zesde Staatshervorming is daarom besloten een nieuw instrument in het leven te roepen – de gezamenlijke decreten – om de parlementen te betrekken bij de onderhandelingen over de normatieve inhoud. Ze hebben echter alleen betrekking op de Gemeenschappen en Gewesten, ze zijn nog steeds facultatief, maar het zijn vooral afzonderlijke handelingen.

Alleen al het feit dat het om afzonderlijke handelingen gaat, vormt voor de Raad van State een bezwaar, omdat hij aanvoert dat het huidige grondwettelijke kader niet toelaat om één enkele normatieve handeling op te stellen. Een oplossing voor dit bezwaar van de afdeling wetgeving van de Raad van State is te voorzien in de mogelijkheid om één enkele normatieve handeling op te stellen. Zou het niet interessant zijn om hiervoor te kijken naar de procedure van het gezamenlijk decreet en dit idee van gezamenlijke goedkeuring van een wetgevingsnorm door te voeren, eventueel via een parlementaire commissie in de Senaat?

Tot slot benadrukt mevrouw Rosoux dat de samenwerkingsvormen een complex bindmiddel tussen de instellingen zijn, omdat ze in een complexe architectuur worden gewrongen die een doorslag van de complexe Belgische Staat is. Maar wat de toekomst ook brengt, samenwerking zal nodig zijn; de zevende Staatshervorming die wordt voorbereid, zal dus misschien niet de laatste zijn.

## **4) Uiteenzetting van de heer Dave Sinardet, hoogleraar in de Politieke Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel (VUB)**

De heer Sinardet vindt het een zeer zinvol initiatief om te reflecteren over een volgende staatshervorming maar vooral ook over de evaluatie van de vorige zes staatshervormingen, te meer omdat precies een gebrekkige

sans aucun doute l'une des tares des réformes de l'État antérieures, auxquelles trop peu d'acteurs de la vie politique et sociale ont peut-être été réellement associés. Selon l'intervenant, tout ce qui peut élargir le débat et impliquer un large éventail d'expertise est à saluer.

Les questions qu'il a reçues des différents groupes politiques concernent de nombreuses dimensions différentes des formes de coopération. Certaines de ces formes sont considérées par la littérature sur le fédéralisme comme relevant plutôt de la participation ou de la démocratie consensuelle, mais il tentera d'en intégrer autant que possible dans son exposé, à plus forte raison que tout est lié.

Selon M. Sinardet, il est tout à fait caractéristique et significatif qu'une commission chargée d'évaluer les réformes de l'État choisisse les formes de coopération comme troisième thème, après deux domaines évidents qui posent énormément de difficultés en termes de répartition des compétences, à savoir les soins de santé, d'une part, et l'énergie, l'environnement et le climat, d'autre part. Ce choix est révélateur d'un sentiment largement partagé que la coopération est une caractéristique essentielle du fédéralisme belge, mais aussi que c'est à ce niveau que se situent bon nombre des problèmes actuels.

Cela confirme d'emblée que le fédéralisme belge est plus que jamais un fédéralisme coopératif. La «fiction de 1970» a été bien vite dépassée. Cette fiction consistait à penser que nous pouvions créer et maintenir un fédéralisme totalement dualiste avec des compétences absolument exclusives, afin que les diverses entités fédérées et l'autorité nationale puissent suivre leur propre voie de manière indépendante sans avoir besoin d'organiser une coopération étendue et sans conflits. On est passé d'une théorie dualiste à une pratique coopérative. Le fédéralisme dualiste et le fédéralisme coopératif sont d'ailleurs souvent mis en vis-à-vis dans la littérature. Cette évolution n'a rien d'anormal en soi. En réalité, le fédéralisme coopératif est un pléonasme, car tout fédéralisme comporte un certain degré de coopération par nature. Les chevauchements entre différents niveaux de pouvoir sont inévitables.

Mais la Belgique présente une série de caractéristiques qui renforcent encore cette tendance naturelle et ce besoin de coopération dans les systèmes fédéraux:

- premièrement, le contexte européen et international. Dans toute une série de compétences qui ont été défédéralisées, l'Union européenne impose aux différentes autorités belges de définir une seule

voorbereiding ongetwijfeld een van de euvels van de vorige staatshervormingen was. Daar waren misschien niet genoeg actoren uit het politieke en maatschappelijke leven echt bij betrokken. Alles wat het debat kan opentrekken en daar met name een brede expertise in kan betrekken, vindt hij een goede zaak.

De vragen die hij van de verschillende fracties kreeg, gaan over veel verschillende dimensies van samenwerkingsvormen. Sommige daarvan vallen in de literatuur over federalisme eerder onder de noemer participatie of consensusdemocratie. Niettemin zal hij proberen er zoveel mogelijk in zijn uiteenzetting te integreren, te meer omdat alles met alles samenhangt.

De heer Sinardet vindt het zeer kenmerkend en veelzeggend dat een commissie die de Staatshervorming evalueert, als derde thema samenwerkingsvormen kiest, na twee voor de hand liggende domeinen waarin heel wat verkeerd loopt qua bevoegdheidsverdeling zoals gezondheidszorg enerzijds en energie, leefmilieu en klimaat anderzijds. Dat wijst op een breed aanvoelen dat samenwerking een wezenlijk kenmerk is van het Belgische federalisme, maar ook dat veel van de huidige problemen op dat vlak zitten.

Het bevestigt meteen dat het Belgisch federalisme vandaag meer dan ooit een coöperatief federalisme is. De «fictie van 1970» was al snel achterhaald. Die fictie bestond erin dat we een volledig duaal federalisme zouden kunnen creëren en in stand houden met volledig exclusieve bevoegdheden die ervoor zouden zorgen dat de verschillende deelgebieden en de nationale overheid een eigen leven, los van elkaar, zouden kunnen leiden zonder dat er veel samenwerking nodig was en zonder veel conflicten. Van een duale theorie is men tot een coöperatieve praktijk gekomen. Het duaal federalisme wordt ook in de literatuur vaak tegenover het coöperatief federalisme geplaatst. Op zich is die evolutie niet abnormaal. Coöperatief federalisme is eigenlijk een pleonasme, want elk federalisme is voor een stuk inherent coöperatief. Er is altijd een onvermijdelijke overlapping tussen verschillende niveaus.

Maar België heeft een reeks kenmerken die deze natuurlijke neiging en noodzaak tot coöperatie in federale systemen een verdere «boost» geven:

- de Europese en de internationale context. De Europese Unie dwingt de verschillende Belgische overheden om inzake een hele reeks bevoegdheden die gedefederaliseerd zijn, toch opnieuw samen één

ligne, une seule position. C'est le cas, par exemple, en matière d'agriculture et d'environnement. Le contexte international pousse de plus en plus dans cette direction, souvent avec des engagements contraignants pour les États. On pense notamment aux conférences des Nations unies sur le climat qui forcent aussi les autorités belges à collaborer et à prendre des décisions conjointement;

- deuxièmement, le morcellement des compétences, qui implique naturellement aussi qu'il faille davantage collaborer et souvent décider ensemble;
- troisièmement, la manière dont les frontières des Régions ont été tracées. Les frontières des entités fédérées reposent en grande partie sur la logique de la répartition en régions linguistiques, non seulement pour les Communautés mais aussi pour les Régions. La Région flamande correspond à la région de langue néerlandaise, et la Région de Bruxelles-Capitale à la région bilingue. Seule la Région wallonne ne correspond pas complètement au territoire de langue française en raison de la présence de la Communauté germanophone sur son territoire. Les Régions disposent surtout de compétences socio-économiques, alors que leurs frontières se basent sur des critères linguistiques. Il en résulte un besoin croissant de concertation et de coopération, en particulier à Bruxelles et dans le grand Bruxelles, par exemple en matière de mobilité. D'un point de vue sociodémographique et socioéconomique, la région de Bruxelles englobe une grande partie du Brabant flamand et du Brabant wallon. Trois Régions sont ainsi compétentes pour la mobilité en ce qui concerne Bruxelles, et les effets s'en font ressentir, par exemple, dans le cadre des discussions sur le prélèvement kilométrique.

M. Sinardet concentrera son exposé sur ces trois «stimulateurs de coopération», qui ont eu pour effet de transformer petit à petit les formes de coopération existant dans le fédéralisme belge en un nouveau canal décisionnel. Il s'agit des accords de coopération, mais aussi du Comité de concertation et des conférences interministérielles qui se multiplient et dont les missions sont toujours plus nombreuses. La sixième réforme de l'État a fait naître une multitude de nouveaux accords de coopération et la prochaine réforme fera probablement de même.

Il n'y a aucun État fédéral où la coopération et le processus décisionnel conjoint entre les différentes entités se déroulent sans anicroche. Il y a toujours à cet égard un certain nombre de défis à surmonter. Il est toujours

lijn uit te zetten, één standpunt te bepalen. Denk aan landbouw en milieu. Ook de internationale context duwt steeds vaker in die richting, met vaak dwingende engagementen voor nationale Staten. Denk met name aan de VN-klimaatconferenties, die de Belgische overheden ook dwingen om samen te werken en samen te beslissen;

- de versnipperde bevoegdheidsverdeling. Die draagt er natuurlijk ook toe bij dat er meer moet worden samengewerkt en vaak ook samen beslist moet worden;
- de manier waarop de grenzen van de Gewesten werden vastgelegd. De grenzen van de deelgebieden zijn voor een groot stuk gebaseerd op de logica van de indeling in taalgebieden, niet alleen voor de Gemeenschappen, ook voor de Gewesten. Het Vlaams Gewest komt overeen met het Nederlandse taalgebied, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met het tweetalige taalgebied, enkel het Waals Gewest komt niet geheel overeen met het Franse taalgebied vanwege de aanwezigheid van de Duitstalige Gemeenschap op haar territorium. Gewesten hebben vooral socio-economische bevoegdheden, maar hun grenzen zijn gebaseerd op taalcriteria. Dat zorgt meer bepaald in Brussel en de brede Brusselse regio voor een groeiende nood aan overleg en samenwerking, bijvoorbeeld voor mobiliteit. Sociodemografisch en socio-economisch gezien omvat de Brusselse regio voor een groot stuk ook Vlaams- en Waals-Brabant. Voor de mobiliteit zijn er daardoor drie Gewesten bevoegd en dat uit zich bijvoorbeeld in de discussies met betrekking tot de kilometerheffing.

De heer Sinardet zal zich tot deze drie «samenwerkingsboosters» beperken. Die hebben ertoe geleid dat de samenwerkingsvormen in het Belgische federalisme stilaan een nieuw besluitvormingskanaal zijn geworden. Het gaat dan over de samenwerkingsakkoorden, maar ook over het Overlegcomité en de interministeriële conferenties, die zich vermenigvuldigen en alsmaar meer taken opnemen. De zesde Staatshervorming heeft heel veel nieuwe samenwerkingsakkoorden in het leven geroepen en de volgende zal dat wellicht nog meer doen.

In geen enkele federale Staat verloopt de samenwerking en de gezamenlijke besluitvorming tussen de verschillende entiteiten vlekkeloos. Er zijn altijd bepaalde uitdagingen aan verbonden. Het is altijd moeilijker

plus facile de prendre des décisions quand on est seul que quand on est à plusieurs, et cela vaut aussi pour les gouvernements. Indépendamment des obstacles auxquels les fédérations sont généralement confrontées, on voit à nouveau que le système belge présente une série de caractéristiques qui rendent la coopération encore plus difficile. Celles-ci se situent surtout au niveau politique et participatif. Les formes de coopération créent aussi dans une certaine mesure de nouveaux mécanismes de blocage et institutionnalisent ainsi de nouveaux blocages. Le risque de blocages entre les Communautés ou les Régions ou entre les groupes linguistiques est souvent pointé du doigt, mais l'important est aussi d'analyser ce risque comme une conséquence de la dynamique qui découle d'un certain nombre de caractéristiques du système politique belge.

La Belgique est le seul pays fédéral qui ne compte quasiment aucun parti fédéral représenté au Parlement. En soi, cela ne doit pas être un problème pour la coopération. Lorsque le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées sont constitués de coalitions entre les mêmes familles politiques, ils sont clairement incités à conclure des accords.

Cela étant, au cours des vingt dernières années, la Belgique a connu un nombre croissant de gouvernements asymétriques. Ensuite, dans un système de partis ne comportant que des partis «régionaux», l'incitation à coopérer est rapidement remplacée par une incitation à bloquer. À cela s'ajoute le fait que dans notre pays, les partis occupent une position dominante. Le centre du processus décisionnel, y compris en ce qui concerne les réformes de l'État, se situe au niveau des partis eux-mêmes.

La conjonction de ces trois éléments a pour conséquence que l'on tombe rapidement dans le piège de la décision conjointe (*joint decision trap*), ce qui mène à un blocage. Les partis qui se font opposition à différents niveaux doivent alors prendre des décisions conjointes par le biais des organes de coopération, mais ils ont peu ou pas d'incitation à le faire à cause de cette constellation politique. Lorsque des partis siègent ensemble au sein d'un gouvernement, ils sont mus à tout le moins par la volonté de faire perdurer celui-ci. S'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les dossiers importants, le gouvernement risque de tomber. Et ils veulent des munitions contre l'opposition qui les accuse de ne prendre aucune décision ou d'en prendre de mauvaises. Lorsque des décisions doivent être prises conjointement par différents gouvernements, cette volonté n'est pas vraiment présente, quand il n'y a pas carrément une tendance à

om met verschillende regeringen te beslissen dan binnen één enkele regering. Los van de obstakels die er algemeen voor federaties zijn, zien we opnieuw dat het Belgische systeem een aantal kenmerken vertoont die samenwerking nog verder bemoeilijken. Deze situëren zich vooral op politiek en partijpolitek niveau. Met de samenwerkingsvormen worden voor een stuk ook nieuwe blokkeringsmechanismen gecreëerd en zo nieuwe blokkeringen geïnstitutionaliseerd. Vaak wordt er dan gewezen op het risico op blokkeringen tussen de Gemeenschappen of Gewesten of tussen de taalgroepen, maar belangrijk is ook dat risico te analyseren als een gevolg van de partijpoliteke dynamiek die dan weer voortkomt uit een aantal eigenschappen van het Belgische politieke systeem.

België is het enige federale land dat bijna geen federale partijen heeft die in het Parlement vertegenwoordigd zijn. Op zichzelf hoeft dat geen probleem te vormen voor samenwerking. Als federale en deelstaatregeringen bestaan uit coalities tussen dezelfde politieke families hebben die een duidelijke stimulans om tot akkoorden te komen.

De afgelopen twintig jaar kende België echter meer en meer asymmetrisch samengestelde regeringen. Dan wordt in een partijsysteem met enkel «regionale» partijen de stimulans tot samenwerking al snel vervangen door één tot blokkering. Daar komt dan nog de dominante positie van de partijen in België bij. De kern van de besluitvorming, ook betreffende Staatshervormingen, zit bij de partijen.

Door de cocktail van die drie elementen komt men snel in een *joint decision trap*, een blokkering, terecht. Partijen die op verschillende niveaus oppositie tegen elkaar voeren, moeten dan via de samenwerkingsorganen toch samen beslissingen nemen, maar zij worden er door die politieke constellatie weinig tot niet toe gestimuleerd. Partijen die samen in een regering zitten, hebben ten minste de stimulans om die regering te laten voortbestaan. Komen ze niet tot een akkoord over belangrijke dossiers, dan dreigt de regering te vallen. En ze willen munitie tegen de oppositie die hen verwijt geen of slechte beslissingen te nemen. Bij beslissingen met verschillende regeringen valt die stimulans voor een groot stuk weg en is er vaak zelfs eerder een stimulans tot blokkering, omdat er zich een oppositieloga tussen partijen in dat samenwerkingsmechanisme nestelt. Rond klimaat leidde dat tot heel nefaste resultaten of



vouloir bloquer les choses, car une logique d'opposition entre les partis se met en place dans ce mécanisme de coopération. En matière de climat, par exemple, cela a eu des conséquences particulièrement préjudiciables ou a abouti à une absence de résultats. Un autre exemple est la taxe kilométrique à Bruxelles.

M. Sinardet partage l'avis du professeur Dumont selon lequel la pratique des accords de coopération ainsi que d'autres formes de coopération devrait faire l'objet d'études. Tout le monde s'accorde à dire qu'en l'état actuel, le processus n'est pas toujours optimal. De plus, de nombreuses questions se posent quant à la légitimité démocratique de tous ces organes de coopération, au rôle limité du Parlement et à la transparence. Plus personne aujourd'hui n'ignore ce qu'est le Comité de concertation, alors qu'avant la pandémie, il était largement méconnu. Le contrôle juridique aussi est un problème, ainsi que le professeur Verdussen l'a déjà montré.

La question est maintenant de savoir comment éviter le piège de la décision conjointe. Sur ce point, il existe différents points de vue.

Si l'on considère que l'une des raisons justifiant la coopération est le morcellement des ensembles de compétences, alors on doit faire en sorte que les ensembles de compétences soient homogènes. M. Sinardet se dit très sceptique à cet égard: dans toute fédération, l'homogénéité est difficile à instaurer, en particulier en Belgique. Pour rendre la politique relative au marché de l'emploi plus homogène, d'aucuns proposent de régionaliser les allocations de chômage. Le volet relatif à la politique du marché de l'emploi, devenu régional, pourrait certes gagner en homogénéité, mais le volet de la sécurité sociale, qui relève du niveau fédéral et est encore plus ou moins homogène aujourd'hui, serait alors morcelé et une coopération devrait à nouveau être mise en place. Sur le fond, l'homogénéité est, dans une certaine mesure, une fiction, d'autant qu'il y a au moins huit partis autour de la table pour négocier une réforme de l'État et que chacun d'eux a une vision et des intérêts propres à faire valoir en ce qui concerne la répartition des compétences.

Les choses pourraient assurément être plus cohérentes, mais, aussi grande qu'elle soit, l'homogénéité ne permet pas d'éviter le piège de la décision conjointe dans le fédéralisme de coopération.

On présente parfois l'article 35 de la Constitution comme un moyen de mettre les choses en ordre. D'autres experts se montrent également très sceptiques à ce sujet. En fin de compte, il s'agit simplement d'un changement dans la technique juridique. Si les modalités de négociation

tot een gebrek aan resultaat. Een ander voorbeeld is de kilometerheffing in Brussel.

De heer Sinardet is het eens met professor Dumont dat de praktijk van samenwerkingsakkoorden en andere samenwerkingsvormen moet worden bestudeerd. De algemene consensus is wel dat het niet altijd even vlot verloopt. Daarnaast rijzen er een heel aantal vragen naar de democratische legitimiteit van al die samenwerkingsorganen, de beperkte rol van het Parlement en de transparantie. Nu kent iedereen plots het Overlegcomité, maar vóór de coronapandemie was het grotendeels een nobele onbekende. Ook de juridische controle is een probleem, zoals professor Verdussen al aantoonde.

De vraag is nu hoe de *joint decision trap* kan worden omzeild. Daarover bestaan verschillende standpunten.

Indien men uitgaat van de analyse dat een van de redenen van de nood aan samenwerking in de versnipperde bevoegdheidspakketten ligt, dan moet men naar homogene bevoegdheidspakket gaan. De heer Sinardet is daarover heel sceptisch: homogeniteit is in elke federatie en zeker in België moeilijk te bereiken. Om het arbeidsmarktbeleid homogener te maken willen sommigen de werkloosheidsuitkeringen regionaliseren. Het pakket arbeidsmarktbeleid is dan regionaal misschien homogener, maar het pakket sociale zekerheid, dat nu nog min of meer homogeen federaal is, wordt dan weer versnipperd en op dat vlak moet er dan weer samenwerking worden ontwikkeld. Homogeniteit is ten gronde voor een stuk een fictie en is dat nog meer als men weet dat over een staatsvorming ten minste acht partijen moeten onderhandelen met elk hun eigen visie op en belangen bij een bevoegdheidsverdeling.

Het kan ongetwijfeld coherenter maar de homogeniteit zal niet zo groot zijn dat de *joint decision trap* in het samenwerkingsfederalisme wordt vermeden.

Artikel 35 van de Grondwet wordt soms voorgesteld als een manier om alles op orde te stellen. Andere experts zijn daar ook heel sceptisch over. Uiteindelijk gaat het gewoon om het veranderen van een juridische techniek. Als verder de manier waarop over een Staatsvorming



d'une réforme de l'État restent les mêmes, si les points de vue, les intérêts et les visions des partis restent eux aussi identiques, alors le résultat de la discussion sur l'article 35 de la Constitution ne sera pas nécessairement différent, indépendamment des autres problèmes qu'il suscite.

La Belgique à quatre entités est un peu le nouveau Saint Graal de la réforme de l'État, censé tout résoudre et tout simplifier. L'orateur indique que les arguments ne manquent pas en faveur d'une Belgique à quatre entités, mais il doute que ce modèle rende les formes de coopération moins nécessaires et évite le piège de la *joint decision* qui va de pair avec celles-ci. Au contraire. Le professeur Uyttendaele a souligné que dans une Belgique à quatre entités, un grand nombre de compétences qui se situent actuellement dans le giron des Communautés, seront gérées par le biais de nouveaux accords de coopération, à conclure entre, d'une part, la Région wallonne et le groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, la Région flamande et le groupe linguistique néerlandais de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela concerne, par exemple, la politique des médias, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique. Ce qui, aujourd'hui, se décide au sein d'un seul parlement et d'un seul gouvernement devra être réglé demain par le biais d'accords de coopération. Ici aussi, le risque d'asymétrie entre les gouvernements ne sera pas négligeable, loin s'en faut, et les problèmes qui viennent d'être décrits referont surface dans le cadre des compétences communautaires. Une Belgique à quatre entités ne sera donc pas nécessairement plus efficace et plus transparente et moins complexe.

La Communauté métropolitaine de Bruxelles pourrait en théorie être une solution au décalage entre les compétences socioéconomiques des Régions et leurs frontières, qui sont basées sur la langue. Cet instrument a été introduit par la sixième réforme de l'État. La création de la Communauté métropolitaine de Bruxelles a été subordonnée à un accord de coopération entre les Régions, et la plupart des partis qui ont pris cette décision à l'époque savaient également que cet accord de coopération ne verrait jamais le jour. Mais si, par miracle, un accord devait jamais être trouvé entre les trois Régions, il ne serait pas nécessairement synonyme de solution et sûrement pas en tout cas tel qu'il est conçu actuellement, c'est-à-dire purement comme une structure de concertation entre des acteurs bien trop nombreux.

Le confédéralisme est-il une solution? Il faudrait d'abord se mettre d'accord sur ce que l'on entend au juste par confédéralisme. Il y a heureusement un parti qui a pris

wordt onderhandeld, dezelfde blijft, als de standpunten, belangen en visies van de partijen dezelfde blijven, dan zal het resultaat van de discussie over artikel 35 van de Grondwet niet per se anders zijn, nog los van de andere problemen die er daarmee zijn.

België met vier klinkt zowat als de nieuwe heilige Graal van de Staatshervorming die alles oplost en eenvoudiger maakt. Volgens spreker zijn er heel wat goede argumenten om meer te evolueren naar een België gebaseerd op vier deelgebieden, maar of dat leidt tot minder nood aan vormen van samenwerking of de daarmee gepaard gaande *joint decision trap* vermijdt, betwijfelt hij. Integendeel. Professor Uyttendaele wees erop dat in een België met vier een heel aantal bevoegdheden, die de Gemeenschappen nu hebben, zullen worden beheerd via nieuwe samenwerkingsakkoorden, die moeten worden gesloten tussen enerzijds het Waals Gewest en de Franse taalgroep in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tussen anderzijds het Vlaams Gewest en de Nederlandse taalgroep in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het gaat bijvoorbeeld over het mediabeleid, het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. Wat nu binnen één parlement en één regering wordt beslist, moet dan via samenwerkingsakkoorden worden geregeld. Ook daar is de kans op asymmetrie tussen de regeringen zeer groot en dus worden de problemen die net werden beschreven, ook nog eens in de gemeenschapsbevoegdheden geïmporteerd. Op die manier zal een België met vier niet noodzakelijk efficiënter, transparanter en eigenlijk ook niet minder complex zijn.

De Hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel zou in theorie een oplossing kunnen vormen voor de mismatch tussen de socio-economische bevoegdheden van de gewesten en hun grenzen, die op taal zijn gebaseerd. Dat instrument werd door de zesde Staatshervorming ingevoerd. De oprichting van de Hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel is afhankelijk gemaakt van een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten en de meeste partijen die dat toen hebben beslist, wisten ook dat dat samenwerkingsakkoord er nooit zou komen. Maar zelfs als er miraculeus toch een akkoord werd gevonden tussen de drie Gewesten, zou dat niet noodzakelijk de oplossing zijn, en zeker niet zoals het nu geconcipieerd is, namelijk puur als een overlegstructuur tussen wellicht veel te veel actoren.

Is confederalisme een mogelijke oplossing? Om te beginnen moet men uitmaken wat precies met confederalisme wordt bedoeld. Gelukkig is er één partij die

la peine de définir ce concept de manière très concrète et l'on voit qu'au niveau confédéral, les compétences seraient en fait gérées suivant une logique d'unanimité entre les représentants des différentes entités fédérées, ceux-ci disposant donc aussi d'un droit de veto. Le piège de la décision conjointe serait donc importé dans le reliquat de compétences confédérales. De nombreuses compétences sont certes transférées aux entités fédérées mais tous les problèmes ne sont pas résolus pour autant. Un exemple concret est celui de la SNCB. Soit les chemins de fer restent dans le giron confédéral et les décisions y afférentes sont prises alors non pas par un seul gouvernement disposant d'une majorité au sein d'un parlement, mais en concertation entre les représentants des différentes entités fédérées qui incarneront le niveau confédéral. Il y en aura au moins deux, peut-être trois.

Soit on veut malgré tout scinder la SNCB, et cela se fera sans aucun doute sur une base régionale: il faudra donc composer au moins avec trois entités, et même quatre si l'on opte pour une Belgique à quatre. Dans ce cas, les gouvernements de ces entités fédérées devront très rapidement coopérer de manière intensive en raison de l'interconnexion évidente des chemins de fer en Belgique, certainement autour de la communauté métropolitaine de Bruxelles. Avec les risques de *joint decision traps* supplémentaires qui en résultent.

Existe-t-il des moyens de renforcer le niveau fédéral tel qu'il existe actuellement et, partant, de contourner les difficultés qui découlent de la nécessité de coopérer et le piège de décisions conjointes qui va de pair avec elle? M. Sinardet voit deux possibilités.

La première piste envisageable est celle de l'instauration d'un rôle d'arbitre fédéral, d'une sorte de hiérarchie des normes. Par exemple, si la coopération achoppe sur le respect d'obligations internationales, le dossier serait transféré au niveau fédéral après un certain temps, par exemple après six ou douze mois. Cela pourrait constituer un instrument de contrainte pour faire aboutir la coopération à davantage de résultats. Mais la question est de savoir si le système inspirerait le même degré de motivation à tous les acteurs.

La refédéralisation de certaines compétences est également envisageable. On encourage ainsi au moins la conclusion d'accords au sein d'un seul gouvernement. On cite souvent à cet égard l'exemple du climat, mais il ne s'agit pas d'une compétence unique qu'on peut ainsi déplacer d'un niveau de gouvernance à l'autre, c'est un domaine plus large qui touche à de nombreuses autres compétences. Pour pouvoir avancer en matière

de moeie heeft genomen om dat concept heel concreet in te vullen en dan ziet men dat de bevoegdheden op het confederale niveau eigenlijk volgens een logica van unanimiteit worden beheerd tussen afgevaardigden van de verschillende deelgebieden, met dus ook een vetorecht voor die actoren. Op die manier wordt de *joint decision trap* geïmporteerd in wat er dan nog confederaal blijft. Er worden wel heel veel bevoegdheden naar de deelgebieden overgeheveld, maar ook daar blijven er problemen. Een concreet voorbeeld is de NMBS. Ofwel houdt men de spoorwegen confederaal, maar dan worden de beslissingen daarover niet genomen door één regering met een meerderheid in een parlement, maar in overleg tussen de afgevaardigden van de verschillende deelgebieden die het confederale niveau zullen belichamen. Dat zijn er minstens twee, wellicht drie.

Ofwel wil men de NMBS toch opsplitsen, dan is dat ongetwijfeld op regionale basis, dus minstens in drie deelgebieden of zelfs vier als men voor een België met vier kiest. Dan zullen de regeringen in die deelgebieden al heel snel intens moeten samenwerken vanwege de evidente samenhang van de spoorwegen in België, zeker rond de Brusselse grootstedelijke regio. Met risico's op bijkomende *joint decision traps* tot gevolg.

Zijn er manieren om het federale niveau zoals het nu bestaat, te versterken en zo de nood aan samenwerking en de daarmee gepaard gaande *joint decision trap* te omzeilen? De heer Sinardet ziet twee mogelijkheden.

Een eerste is een federale scheidsrechtersrol, de invoering van een soort hiërarchie van de normen. Wanneer bijvoorbeeld internationale verplichtingen in de samenwerking geblokkeerd blijven, dan wordt het dossier na een bepaalde periode – zes of twaalf maanden bijvoorbeeld – naar het federale niveau gebracht. Dat zou een instrument van dwang kunnen zijn om in de samenwerking tot meer resultaten te komen. Maar heeft elke actor daar evenveel belang bij?

Men kan ook bepaalde bevoegdheden herfederaliseren. Dat zorgt ten minste voor stimulansen om tot akkoorden te komen binnen één regering. In dit verband wordt vaak klimaat genoemd, maar klimaat is geen unieke bevoegdheid die je zomaar van bestuursniveau kan verplaatsen, het gaat om een breder domein dat raakt aan heel veel andere bevoegdheden. Om betreffende klimaat dan toch vooruitgang te boeken, zou men een

de climat, on pourrait dès lors refédéraliser une série de compétences clés, telles que les politiques de l'énergie et de l'environnement.

Selon M. Sinardet, il existe bel et bien des possibilités de renforcer le niveau fédéral. Si l'on souhaite mettre en œuvre une réforme de l'État non idéologique et sans tabou, il faut être ouvert à des transferts dans les deux sens. Si l'on envisage la piste d'une refédéralisation, il faut aussi examiner le fonctionnement du niveau fédéral proprement dit. Cela mérite aussi d'être passé au peigne fin dans le cadre d'une réflexion sur les formes de coopération. Le niveau fédéral belge – qui, selon certains juristes, présente certains traits confédéraux – est lui aussi confronté, dans une certaine mesure, au piège de la décision conjointe. En science politique, on parlera plutôt d'éléments de démocratie de consensus, en vertu desquels des décisions doivent également être prises par voie de consensus au niveau fédéral. En l'occurrence, il faut trouver un terrain d'entente entre les groupes linguistiques en composant avec des droits de veto.

L'intervenant se réfère à un article consacré à cette thématique, qu'il a publié en 2014 (6). Il passe brièvement en revue les éléments qu'il convient de réexaminer pour éviter les pièges de la décision conjointe.

Tout d'abord, il faut instaurer une circonscription électorale fédérale, afin que les responsables politiques doivent rendre compte aux électeurs de l'ensemble du pays, et non plus seulement à ceux de leur propre communauté linguistique.

La formation de coalitions gouvernementales ne disposant pas d'une majorité dans chacun des groupes linguistiques ne doit plus être considérée comme un problème. Elle doit peut-être même être encouragée si elle permet d'avoir des gouvernements un peu plus cohérents sur le plan idéologique. En tout cas, il serait pernicieux d'introduire un nouveau verrou qui exigerait qu'un gouvernement ait une majorité dans les deux groupes linguistiques. Cela ne ferait que compliquer davantage la formation d'un gouvernement fédéral.

Si on ne veut pas instaurer de nouveaux verrous, il faut peut-être passer aussi au peigne fin les verrous existants. Si on estime légitimes des gouvernements qui ne disposent pas d'une majorité dans chacun des groupes

reeks kernbevoegdheden kunnen herfederaliseren, zoals bijvoorbeeld het energie- en milieubeleid.

De heer Sinardet ziet wel bepaalde mogelijkheden in het versterken van het federale niveau. Wil men een tabeloze, niet ideologische Staatshervorming uitvoeren, dan moet men openstaan voor transfers in beide richtingen. Wil men herfederaliseren, dan moet men ook eens goed kijken naar de werking van het federale niveau zelf. Ook dat verdient het om kritisch tegen het licht te worden gehouden in het kader van een reflectie over samenwerkingsvormen. De *joint decision trap* is voor een deel ook in het federale niveau zelf ingevoerd. Sommige juristen zeggen dat het Belgische federale niveau bepaalde confederale kenmerken heeft. In de politieke wetenschap noemt men dat eerder elementen van consensusdemocratie. Die elementen leiden er ook op federaal vlak toe dat men in consensus moet beslissen, in dit geval tussen de taalgroepen en dat er vetorechten spelen.

Spreker verwijst naar een artikel dat daar specifieke op ingaat en dat in 2014 werd gepubliceerd (6). Wel overloopt hij kort welke elementen moeten worden herbekeken om *joint decision traps* te vermijden.

Allereerst moet er een federale kieskring komen zodat politici niet meer enkel verantwoording moeten afleggen tegenover de kiezers van hun eigen taalgemeenschap, maar tegenover die van het hele land.

Ook moeten regeringen zonder meerderheid in beide taalgroepen niet langer als een probleem worden aanzien. Misschien moet dat zelfs worden gestimuleerd, als het kan leiden tot regeringen die ideologisch iets coherenter zijn. Alleszins zou het nefast zijn om een nieuwe grendel in te voeren die zou vereisen dat een regering moet kunnen rekenen op een meerderheid in beide taalgroepen. Het zou de federale regeringsvorming enkel nog meer bemoeilijken.

Wil men geen nieuwe grendels invoeren, dan moet men misschien tegelijk ook de bestaande grendels eens kritisch bekijken. Als men regeringen zonder meerderheid in beide taalgroepen legitiem vindt, dan is het misschien

(6) Sinardet Dave, «Consensusdemocratie in het federale België: wat, waarom en vooral waarheen?», in Guy Verhofstadt, Erwin Mortier, Bart Somers, Emmanuel Vandenbossche, Rolf Falter, Dave Sinardet & Paul De Grauwe (éds.) *Een beter België. Een federale toekomst voor ons land*, Anvers/Amsterdam: De Bezige Bij Anvers, 2014, p. 165-212.

(6) Sinardet Dave, «Consensusdemocratie in het federale België: wat, waarom en vooral waarheen?», in Guy Verhofstadt, Erwin Mortier, Bart Somers, Emmanuel Vandenbossche, Rolf Falter, Dave Sinardet & Paul De Grauwe (ed.) *Een beter België. Een federale toekomst voor ons land*, Antwerpen/Amsterdam: De Bezige Bij Antwerpen, 2014, blz. 165-212.

linguistiques, il peut sembler un peu étrange de les assortir d'une parité linguistique au Conseil des ministres. M. Sinardet préconiserait en l'occurrence plutôt une représentation minimale: par exemple, le gouvernement fédéral devrait compter au moins un tiers ou un quart de ministres appartenant au même groupe linguistique.

La logique du consensus pourrait également être allégée pour les lois à majorité spéciale, mais cette piste dépend en partie du sort réservé au Sénat. Si une réforme de l'État doit déjà recueillir une majorité dans chaque groupe linguistique au Sénat, et donc aussi parmi les représentants des entités fédérées, il n'est peut-être pas utile que cette exigence soit également d'application à la Chambre. Dans l'hypothèse où l'on supprimerait totalement le Sénat, il serait par contre logique d'exiger, comme aujourd'hui, une majorité dans chaque groupe linguistique à la Chambre pour toutes les réformes qui touchent aux équilibres fondamentaux du pays.

Le cas échéant, une révision de la protection du groupe linguistique français au niveau fédéral irait bien évidemment de pair, sur le plan politique, avec une révision de la protection des néerlandophones à Bruxelles. Concrètement, le système des collèges électoraux et l'impossibilité de déposer des listes bilingues ou multilingues à Bruxelles sont complètement en porte-à-faux avec l'évolution sociologique dans la capitale.

D'aucuns considèrent également le Sénat comme une forme de coopération qui peut être renforcée. M. Sinardet n'est en soi pas opposé à cette piste si elle permet, grâce à un contrôle parlementaire, d'accroître la légitimité démocratique de certaines formes de coopération, comme le Comité de concertation. Toutefois, s'il doit choisir entre le maintien et la suppression du Sénat dans sa configuration actuelle, l'intervenant opte résolument pour la suppression. Il ne perçoit pas bien la plus-value du Sénat actuel. On entend dire que tous les pays fédéraux disposent d'une seconde chambre où les entités fédérées sont représentées – c'est effectivement le cas dans la plupart des pays fédéraux – et que les représentants des entités fédérées doivent malgré tout avoir leur mot à dire dans le cadre de l'approbation d'une réforme de l'État. M. Sinardet estime que ce point de vue est toutefois passablement en décalage avec la réalité politique. L'attitude d'un sénateur est déterminée dans une large mesure par le parti auquel il appartient, beaucoup moins par le parlement dont il est membre. Une réforme de l'État se négocie dans un premier temps entre présidents de parti, avant d'être soumise, au sein des parlements, à l'approbation des groupes constitués par ces mêmes partis. Il n'y a guère de plus-value à faire également approuver les propositions concernées par un Sénat des

een beetje bizar dat te combineren met een taalpariteit in de Ministerraad. Daar zou de heer Sinardet dan eerder opteren voor een minimumvertegenwoordiging: bijvoorbeeld minimum een derde of een kwart van de ministers in de federale regering moet tot eenzelfde taalgroep behoren.

Ook voor de bijzonderemeerderheidswetten kan men de consensuslogica afzwakken, maar dat hangt ook af van wat er met de Senaat gebeurt. Als een Staatshervorming in de Senaat al op een meerderheid moet kunnen rekenen in beide taalgroepen, en dus ook bij de vertegenwoordigers van de deelgebieden, dan is er misschien niet zoveel reden om die eis ook in de Kamer te stellen. Schaft men de Senaat volledig af, dan is het logisch in de Kamer zoals vandaag wel een meerderheid in beide taalgroepen te eisen voor hervormingen die raken aan de fundamentele evenwichten van het land.

Als de bescherming van de Franse taalgroep op federaal vlak wordt herbekeken, dan hangt dat natuurlijk politiek ook samen met een herbekijken van de bescherming van de Nederlandstaligen in Brussel. Concreet staan de kiescolleges en de onmogelijkheid om in Brussel tweetalige of meertalige lijsten in te dienen compleet haaks op de sociologische evolutie in Brussel.

Sommigen beschouwen de Senaat ook als een samenwerkingsvorm die versterkt kan worden. Op zich staat de heer Sinardet daar wel voor open, als bepaalde samenwerkingsvormen zoals het Overlegcomité op die manier door een parlementaire controle meer democratische legitimiteit kunnen krijgen. Gaat het echter om een keuze tussen het behoud of het afschaffen van de huidige Senaat, dan kiest hij resoluut voor de afschaffing. De meerwaarde van de huidige Senaat is voor hem onduidelijk. Er wordt gezegd dat elk federaal land een tweede kamer heeft waarin de deelgebieden vertegenwoordigd zijn – dat is in de meeste federale landen inderdaad zo – en dat bij het goedkeuren van een Staatshervorming de vertegenwoordigers van de deelgebieden toch een stem moeten krijgen. Volgens de heer Sinardet gaat dat standpunt echter grotendeels voorbij aan de politieke realiteit. De houding van een senator wordt grotendeels bepaald door zijn partijaanhorigheid en minder door het parlement waartoe hij behoort. Over een Staatshervorming wordt in de eerste plaats door partijvoorzitters onderhandeld en vervolgens wordt ze in parlementen goedgekeurd door de fracties van diezelfde partijen. Die voorstellen ook nog eens in een Senaat van de deelstaten laten goedkeuren, draagt weinig bij, te meer daar er in de Kamer eigenlijk al de



entités fédérées, d'autant plus que l'accord de la majorité des deux groupes linguistiques de la Chambre est déjà requis, ce qui peut également être considéré comme un reflet des deux grandes communautés.

L'intervenant estime qu'on aurait plus à gagner à mettre en œuvre une réforme plus fondamentale du Sénat. Il préconise d'accroître la participation, notamment pour réduire le fossé entre le citoyen et la politique. Selon lui, il est souhaitable de mener au Sénat une expérience similaire à l'initiative mise en œuvre dans la partie germanophone de la Belgique, où un conseil citoyen permanent a été mis en place au sein du Parlement de la Communauté germanophone. Dans ce cas, le Sénat serait constitué de citoyens tirés au sort, qui auraient le temps et l'infrastructure nécessaires pour se pencher sur certains débats fondamentaux. L'un de ces débats pourrait porter sur la réforme de l'État ou certains aspects la concernant, de sorte que l'exercice très pertinent entrepris par cette commission pourrait ainsi être enrichi d'une autre forme de réflexion sur l'avenir du fédéralisme belge.

## B. Échange de vues

### 1) Questions des membres

M. Vanlouwe fait remarquer que le nombre de visions divergentes défendues par les experts est parfois plus élevé que le nombre de partis représentés au Parlement. Il a notamment été dit qu'il serait illusoire de vouloir créer des ensembles de compétences homogènes. L'orateur a pourtant l'impression qu'il y a un large soutien en ce sens et que de nombreux esprits sont convaincus de la nécessité de revoir le morcellement des compétences.

L'orateur voudrait savoir si l'approche *top-down*, telle qu'elle a été appliquée dans le passé, est toujours la plus appropriée. La coopération peut-elle également être envisagée sous l'angle des entités fédérées, et une approche *bottom-up* de celle-ci ne serait-elle pas préférable?

M. Vanlouwe demande ensuite comment M. Sinardet évalue la possibilité d'une coopération asymétrique. Les accords de coopération aussi, tels qu'ils existent actuellement, sont souvent asymétriques, et dans le domaine de la politique du marché du travail, la Flandre aimerait procéder de la sorte si l'autorité fédérale lui en donnait l'occasion.

Quelles sont les possibilités de légitimation démocratique des différents organes de concertation? Le parti de l'orateur n'est pas favorable à ce que le Sénat joue le rôle d'un organe de contrôle en la matière. Mais comment

instemming vereist is van een meerderheid van de twee taalgroepen die men ook kan beschouwen als reflectie van de twee grote gemeenschappen.

Spreker denkt dat er meer muziek zit in een fundamentele hervorming van de Senaat en is een voorstander van meer participatie, onder meer om de kloof tussen burger en politiek te dichten. Voor hem verdient het aanbeveling om het experiment dat in Duitstalig België loopt om binnen het Duitstalige parlement een permanente burgerraad te installeren, ook in de Senaat in te voeren. Dat wordt dan een Senaat van gelote burgers die de ruimte en tijd krijgen om zich over bepaalde fundamentele debatten te buigen. Een van die fundamentele debatten kan dan ook de staatsvorming zijn of bepaalde aspecten ervan, zodat de zeer relevante oefening die deze commissie onderneemt kan worden aangevuld met nog een andere vorm van reflectie over de toekomst van het Belgisch federalisme.

## B. Gedachtewisseling

### 1) Vragen van de leden

De heer Vanlouwe merkt op dat de experts soms meer uiteenlopende visies verdedigen dan er partijen in het Parlement vertegenwoordigd zijn. Zo werd er gezegd dat homogene bevoegdheden een fictie zouden zijn, terwijl spreker de indruk heeft dat daarvoor wel een breed draagvlak bestaat en dat de overtuiging leeft dat aan de versplintering van bevoegdheden iets moet gedaan worden.

Spreker wenst te vernemen of de *top-down*-aanpak, zoals die in het verleden werd toegepast nog wel de meest passende is? Kan men de samenwerking ook bekijken vanuit de deelstaten en is een *bottom-up*-benadering van de samenwerking niet beter?

Als tweede bedenking vraagt spreker hoe de heer Sinardet de mogelijkheid tot asymmetrische samenwerking beoordeelt? Samenwerkingsakkoorden zoals ze nu bestaan, zijn ook geregeld asymmetrisch en Vlaanderen is vragende partij om op vlak van arbeidsmarktbeleid op die manier te werk te gaan wanneer het daartoe de mogelijkheid zou krijgen van de federale overheid.

Welke mogelijkheden zijn er tot democratische legitiemering van de diverse overlegorganen? De partij van spreker is er geen voorstander van dat de Senaat daarvoor als controleorgaan zou fungeren. Maar hoe kan die



cette légitimation pourrait-elle alors se faire, y compris pour des structures telles que le Comité de concertation, une *task force*, etc.?

M. Vanlouwe épingle à nouveau la composition déséquilibrée du Comité de concertation. Comment M. Sinardet évalue-t-il la nette prédominance de l'autorité fédérale en son sein, qui peut également avoir une incidence sur le fonctionnement et la légitimité du Comité de concertation?

Pour terminer, il a encore des objections à formuler quant à la légitimité de la participation citoyenne et quant à la volonté de certains de l'organiser au Sénat. Au niveau européen aussi, il y a la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui consiste en une série de débats menés par des citoyens. L'orateur constate que ces discussions partent dans tous les sens et doute qu'elles aboutissent quelque part. Nous vivons dans une démocratie représentative et, en ce qui le concerne, il privilégie ce système parce que les élus ont des comptes à rendre. Ce n'est pas le cas de citoyens tirés au sort qui viennent défendre un point de vue particulier. Que pense M. Sinardet de la légitimité de la participation citoyenne?

M. Anciaux réagit à certaines des suggestions de M. Sinardet. En politique, l'adage qui s'impose le plus souvent est que l'optimisme est un devoir moral, alors que dans le monde académique, il semblerait que l'adage qui risque parfois de prévaloir est que le pessimisme est un devoir universitaire. Ainsi, toutes les pistes de réflexion intéressantes pour lutter contre le piège de la décision conjointe ont été balayées une à une d'un revers de la main, ou du moins ont soulevé de nombreuses questions.

En ce qui concerne l'article 35 de la Constitution, l'intervenant peut se rallier à son activation. Il préconise de l'appliquer, mais cela ne résoudra que la question des compétences résiduelles. Cela ne clora pas la discussion concernant les Régions et les Communautés. Cela ne sera donc pas la solution miracle, mais bien un outil utile pour tendre vers des ensembles de compétences homogènes, objectif auquel tout le monde semble se rallier. Dans ce cadre, l'article 35 de la Constitution offre la possibilité de supprimer les appréhensions nourries à l'égard d'une ultime réforme de l'État. Après les six réformes précédentes, une septième sera certainement encore nécessaire, mais il faudrait peut-être aussi avoir l'ambition d'en faire une réforme définitive, et, dans cette hypothèse, il n'est pas absurde de définir clairement les compétences résiduelles de l'autorité fédérale.

La proposition concernant la Communauté métropolitaine de Bruxelles fait bondir pas mal de personnes en

légitimering dan wel gebeuren, ook voor structuren als het Overlegcomité, een *taskforce* en dergelijke meer?

De heer Vanlouwe kaart nogmaals de onevenwichtige samenstelling van het Overlegcomité aan. Hoe beoordeelt de heer Sinardet het duidelijke overwicht van de federale overheid daarin, dat mogelijk ook een invloed heeft op de werking en de legitimiteit van het Overlegcomité?

Tot slot formuleert hij nog een bedenking bij de legitimiteit van burgerparticipatie en de oproep om dit in de Senaat te organiseren. Ook op Europees niveau is er de conferentie over de toekomst van Europa, een door burgers aangestuurde reeks debatten. Spreker stelt vast dat die discussies alle richtingen uitgaan en twijfelt of die ook ergens zullen landen. We leven in een representatieve democratie en zelf geeft hij de voorkeur aan dat systeem omdat de verkozenen verantwoording moeten afleggen. Dat geldt niet voor een burger die via een lotingssysteem een bepaald standpunt komt verdedigen. Wat denkt de heer Sinardet over de legitimiteit van burgerparticipatie?

De heer Anciaux gaat in op enkele suggesties van de heer Sinardet. In de politiek geldt vaak: «*optimism is a moral duty*» en soms lijkt het wel of daar ook een tegenhanger van dreigt te ontstaan in de academische wereld, namelijk «*pessimism is an academic duty*». Zo werden alle interessante denksporen om de «*joint decision trap*» aan te pakken één voor één geliquideerd, of er werden toch heel veel vragen bij gesteld.

Wat artikel 35 van de Grondwet betreft, kan spreker het daarmee eens zijn. Hij pleit ervoor om dat uit te voeren, maar zo wordt enkel de kwestie van de restbevoegdheden opgelost. De discussie met betrekking tot de Gewesten en de Gemeenschappen is daarmee niet opgelost. Het is dus geen mirakeloplossing, maar wel een nuttig hulpmiddel om te evolueren naar homogene bevoegdheidspakketten, een streefdoel waar iedereen toch voor gewonnen lijkt te zijn. In dat kader biedt artikel 35 van de Grondwet de mogelijkheid om de drempelvrees weg te nemen voor een definitieve staatshervorming. Na zes staatshervormingen, zal een zevende zeker nog nodig zijn, maar misschien moet men ook eens de ambitie hebben om daar een definitieve van te maken en dan is het geen onzinnig idee om duidelijk te bepalen wat de federatie nog zal doen.

Het voorstel rond de Hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel doet nogal wat mensen in Vlaanderen

Flandre, mais il est en soi exact que Bruxelles a une réalité sociologique propre. Les frontières régionales nuisent à Bruxelles. Il est regrettable que cela ne soit pas suffisamment compris et qu'à Bruxelles, on continue de suivre la voie de la Région de Bruxelles-Capitale. M. Sinardet semble le confirmer, et peut-être cette Communauté métropolitaine de Bruxelles pourrait-elle être intéressante entre partenaires égaux. Actuellement, il s'agit de communes du Brabant flamand et de quelques communes du Brabant wallon, en plus de la Région de Bruxelles-Capitale. Si cette idée devait un jour se concrétiser, ne serait-il pas plus judicieux de fonctionner entre partenaires égaux, c'est-à-dire les communes et une capitale bruxelloise fusionnée?

Une autre option consisterait à étendre Bruxelles à l'ensemble de la province de Brabant, ce qui aurait pour effet d'élargir considérablement la région bilingue. Il pourrait également être envisagé d'étendre la zone bilingue à l'ensemble de la Flandre ou à l'ensemble de la Belgique. Le professeur Sinardet n'a aucun tabou à ce sujet. L'orateur évoque cette option pour illustrer le fait que si de nombreux partenaires sont assis ensemble autour d'une table sur pied d'égalité, cela peut être une piste de réflexion. Cela suppose toutefois que l'on renonce à l'obsession d'une Région distincte aux frontières inviolables. Contrairement à M. Uyttendaele, l'orateur n'est pas partisan d'un nationalisme civique. Il juge dépassée l'idée qu'un État se compose de trois aspects: des frontières, un peuple et un gouvernement. Il ne faut pas limiter sa réflexion à des concepts datant du XIX<sup>e</sup> siècle.

Les Communautés ne sont pas privilégiées pour servir d'arbitre fédéral, justement en raison de leur dimension transfrontalière. La Communauté flamande s'étend au-delà des limites de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est clair que ces Communautés reposent bien plus sur le concept de coopération que les Régions et qu'elles sont bien plus forcées de coopérer que les Régions. Qu'en pensent les experts?

M. Anciaux trouve qu'un aspect important n'est pas suffisamment mis en lumière dans la discussion, à savoir le rôle que joue l'Union européenne. Pour tout ce qui se rapporte au climat, par exemple, les plaidoyers en faveur d'une refédéralisation semblent dépassés, parce que ce domaine est déjà réglé au niveau européen. Est-ce correct, et y a-t-il d'autres domaines où cela s'applique également? Dans ces matières, une coopération plus étroite sera d'autant plus importante.

L'orateur juge intéressantes les pistes de réflexion sur la démocratie de concession, mais se demande si

steigeren, maar het is op zich wel juist dat er een eigen sociologische realiteit is in Brussel. Die gewestgrenzen doen Brussel pijn. Het valt te betreuren dat men dat onvoldoende inziet en in Brussel altijd maar verder die weg van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wil bewandelen. Dat lijkt de heer Sinardet te bevestigen en misschien zou die Hoofdstedelijke Gemeenschap van Brussel wel interessant kunnen zijn onder gelijke partners. Nu zijn er vooral Vlaams-Brabantse en enkele Waals-Brabantse gemeenten en daarnaast het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Indien die idee ooit een kans zou krijgen, is het dan niet logischer om met gelijke partners te werken, namelijk gemeenten en een gefusioneerde Brusselse hoofdstad?

Een andere piste is de uitbreiding van Brussel tot heel de provincie Brabant, met als consequentie dat het tweetalige gebied ook sterk uitbreidt. Het is ook denkbaar om het tweetalig gebied tot heel Vlaanderen of heel België uit te breiden. Professor Sinardet hanteert wat dat betreft geen enkel taboe. Spreker haalt dit aan om te illustreren dat als men met vele partners samen zit op een gelijk niveau dit eventueel wel een denkspoor kan zijn. Dat veronderstelt wel dat er wordt afgestapt van de dwanggedachte van een apart Gewest met onaantastbare grenzen. Spreker is geen staatsnationalist, in tegenstelling tot de heer Uyttendaele. De visie dat een Staat uit drie aspecten bestaat: grenzen, een volk en een regering is volgens hem achterhaald. Er moet verder gedacht worden dan louter op basis van negentiende-eeuwse begrippen.

Wat betreft de rol van federale scheidsrechter worden de Gemeenschappen niet naar voren geschoven omdat ze net grensoverschrijdend zijn. De Vlaamse Gemeenschap overschrijdt de Vlaamse gewestgrens en de Brusselse gewestgrens. In de reflectie over samenwerking is het duidelijk dat die Gemeenschappen veel meer daarop gebaseerd zijn en daartoe verplicht zijn dan de Gewesten. Wat denken de experts daarover?

De heer Anciaux vindt dat een belangrijk aspect in deze discussie onderbelicht blijft, namelijk de rol van de Europese Unie. Voor alles wat met klimaat te maken heeft bijvoorbeeld, lijken pleidooien tot herfederalisering achterhaald omdat dit al op Europees niveau wordt geregeld. Klopt dit en zijn er nog andere domeinen waar dit speelt? In die materies zal hechtere samenwerking des te belangrijker zijn.

Spreker vindt de denkspooren rond de concessiedemocratie interessant, maar vraagt zich af of een federale

une circonscription fédérale ne devrait pas plutôt être considérée comme la cerise sur le gâteau d'une ultime réforme de l'État. Dans l'hypothèse où les compétences fédérales seraient très clairement définies et gravées dans le marbre, par exemple au moyen d'une majorité des trois quarts, une telle circonscription fédérale serait parfaitement défendable, selon M. Anciaux. Mais en cas de doutes sur les compétences du niveau fédéral et des entités fédérées, cette formule risque de ne pas vraiment simplifier le débat.

Sur la question des majorités, M. Sinardet brise le tabou, mais si le respect des minorités – les francophones de Belgique et les Flamands de Bruxelles – qui sont liées entre elles, disparaît, qu'est-ce qui assurera encore la cohésion du pays? Surtout si l'on évolue vers un pays à quatre entités fédérées, où le désir de collaborer se réduit de plus en plus et où le respect des deux communautés institutionnelles de Bruxelles et de leur identité linguistique s'effrite. Sans compter que Bruxelles compte en fait beaucoup d'autres communautés qui mériteraient également plus de respect. Renoncer à la législation linguistique reviendrait presque à institutionnaliser le manque de respect ou la méfiance à l'égard de l'autre communauté.

L'orateur partage les propos concernant les partis et présume que c'est également l'une des raisons pour lesquelles le pays n'est plus aussi uni qu'avant.

Le Sénat peut bel et bien incarner un renforcement de la démocratie, mais il s'agira alors d'un autre Sénat. Dans ce Sénat des entités fédérées, ces dernières pourront participer à l'élaboration des lois fondamentales du pays. Les traités mixtes pourront y être approuvés, ce qui entraînera des gains d'efficacité. Les conflits d'intérêts pourront y faire l'objet d'un examen et d'un règlement parlementaire démocratique, à condition que cela soit considéré comme réalisable, car cela institutionnaliserait le Sénat en tant qu'arbitre confédéral. Il pourra également jouer ce rôle pour l'élaboration et le suivi des accords de coopération, et pour la composante parlementaire du Comité de concertation et le contrôle de ce dernier. Ce Sénat serait entièrement composé, sans mandats supplémentaires, de représentants des entités fédérées, sans sénateurs cooptés. Le dialogue citoyen est également une question importante, tout comme le processus décisionnel européen. Étant donné que la participation en la matière n'est pas vraiment contrôlée démocratiquement, le Sénat pourrait également y jouer un rôle, certainement pour toutes les compétences non exclusivement fédérales. Dans une logique confédérale poussée à l'extrême, ce serait en fait la Chambre, et non le Sénat, qu'il faudrait supprimer, mais cela ne pourra

kieskring niet veeleer bekeken moet worden als een kers op de taart bij een definitieve staatshervorming. Wanneer de federale bevoegdheden heel sterk omljnd en gebetonneerd zijn, bijvoorbeeld door middel van een drievierdemeerderheid, dan lijkt zo'n federale kieskring perfect verdedigbaar, aldus de heer Anciaux. Als er onzekerheid is over de bevoegdheden van het federale niveau en de deelstaten, leidt deze formule wellicht niet echt tot een vereenvoudiging van het debat.

In verband met die meerderheden doorbreekt de heer Sinardet het taboe, maar als het respect voor de minderheden – de Franstaligen in België en de Vlamingen in Brussel – die aan elkaar geklonken zijn, wegvalt, wat houdt dit land dan nog recht? Zeker als men evolueert naar een land met vier deelgebieden waar de zin om samen te werken kleiner en kleiner wordt en als het respect voor de twee institutionele gemeenschappen in Brussel en hun taaleigenheid afbrokkelt? Dat staat los van de bedenking dat er in Brussel in feite veel meer gemeenschappen zijn die ook meer respect zouden verdienen. Als men de taalwetgeving loslaat, komt dat bijna neer op het institutionaliseren van gebrek aan respect of van wantrouwen ten aanzien van de andere gemeenschap.

Spreker is het eens met de stelling over de partijen en vermoedt dat dit ook een van de redenen is waarom dit land niet meer zo goed samenhangt.

De Senaat kan wel degelijk een versterking van de democratie belichamen, maar dan gaat het over een andere Senaat. In die Senaat van de deelstaten kunnen de basiswetten van het land mee door de deelstaten worden bepaald. Daar kunnen gemengde verdragen worden goedgekeurd, wat tot efficiëntiewinst leidt. Belangenconflicten kunnen er een democratische parlementaire poot en beslechting krijgen, op voorwaarde dat dat als haalbaar wordt gezien, want daarmee wordt de Senaat geïnstitutionaliseerd als confederaal scheidsrechter. Die rol kan hij ook opnemen inzake het opmaken en het controleren van samenwerkingsakkoorden en wat betreft het parlementaire luik van het Overlegcomité en de controle op dat Overlegcomité. Die Senaat zou volledig zijn samengesteld, zonder extra mandaten, uit parlementsleden van de deelstaten, zonder gecoöpteerde senatoren. De dialoog van de burger is ook een belangrijke zaak, net als de Europese besluitvorming. Aangezien de deelname daaraan niet echt democratisch gecontroleerd wordt, zou de Senaat daar ook een rol kunnen in spelen, zeker voor alle bevoegdheden die niet exclusief federaal zijn. In een doorgedreven confederale logica moet dan eigenlijk de Kamer worden afgeschaft en niet de Senaat, al zal dat wellicht nog niet kunnen

probablement pas se faire dans le cadre de cette «ultime» réforme de l'État; ce sera plutôt pour un futur lointain.

M. Eerdekens se limitera à deux questions. Si l'on choisit de dresser, à l'article 35 de la Constitution, une liste exhaustive des compétences de l'autorité fédérale, à quelles entités fédérées reviendront les compétences résiduelles?

L'idée que le Sénat devienne une sorte d'organe de contrôle du Comité de concertation a été émise à maintes reprises. L'intervenant suppose que cela s'explique par le fait que, depuis 2014, le Sénat est composé d'élus des entités fédérées. Selon lui, il ne serait toutefois pas normal que seules les entités fédérées contrôlent le Codeco. Les élus fédéraux devraient eux aussi avoir leur mot à dire, car ils ne défendent pas nécessairement les mêmes intérêts et visions que leurs collègues des entités fédérées. Dès lors, ne faut-il pas plutôt instaurer un contrôle bicaméral?

M. Eerdekens souligne par ailleurs la pertinence de la remarque de Mme Rosoux au sujet de la difficulté d'importer les modèles fédéraux étrangers dans notre pays.

M. Van Goidsenhoven souhaite d'abord interroger Mme Romainville qui plaide pour une inscription plus claire des accords de coopération dans la Constitution, alors que d'autres défendent l'idée que les limites actuelles mises aux accords de coopération sont un frein à la bonne répartition des compétences. Mme Romainville pense-t-elle qu'à l'occasion de l'inscription des accords de coopération dans la Constitution, le Constituant pourrait permettre au législateur ordinaire de modifier par accord de coopération la répartition des compétences ou de certaines d'entre elles?

Mme Rosoux est l'une des rares à avoir plaidé sans ambages, cet après-midi, pour que le Sénat soit le lieu de rencontre des entités fédérées ou, en quelque sorte, une clé de voûte du système, mais quelle mission faudrait-il conférer concrètement au Sénat en tant que chambre des entités fédérées? Le contrôle du Codeco, dont on a déjà parlé, constitue-t-il, pour Mme Rosoux, une idée pertinente?

Enfin, le professeur Sinardet a évoqué dans son exposé la Communauté métropolitaine, dont personne n'ignore à ce stade qu'elle est une boîte vide et que l'accord de coopération n'a jamais été conclu. L'expert considère que cette structure n'est pas la panacée. Dès lors, comment améliorer les choses et rapprocher, sur le plan institutionnel, la situation bruxelloise d'une gouvernance urbaine moderne, sachant que la plupart des villes développent

gebeuren bij die «definitieve» Staatshervorming en is dat verre toekomstmuziek.

De heer Eerdekens beperkt zich tot twee vragen. Als men ervoor kiest om in artikel 35 van de Grondwet een exhaustieve lijst van de bevoegdheden van de federale overheid op te nemen, naar welke deelstaten zullen de residuaire bevoegdheden dan gaan?

Het idee om van de Senaat een soort controleorgaan van het Overlegcomité te maken, werd al meermaals geopperd. Spreker veronderstelt dat dit voortkomt uit het feit dat de Senaat sinds 2014 samengesteld is uit verkozenen van de deelstaten. Volgens hem is het echter niet normaal dat alleen de deelstaten controle zouden uitoefenen op het Overlegcomité. De federale verkozenen zouden hierin ook inspraak moeten hebben, want zij verdedigen niet noodzakelijk dezelfde belangen en standpunten als hun collega's van de deelstaten. Moet men dus niet veeleer een bicamerale controle instellen?

De heer Eerdekens is het overigens eens met mevrouw Rosoux dat buitenlandse federale modellen niet zomaar op ons land kunnen worden toegepast.

De heer Van Goidsenhoven wil eerst enkele vragen stellen aan mevrouw Romainville, die pleit voor een duidelijkere verankering van de samenwerkingsakkoorden in de Grondwet, terwijl anderen menen dat de huidige beperkingen op de samenwerkingsakkoorden een rem zijn voor een goede bevoegdheidsverdeling. Denkt mevrouw Romainville dat bij het inschrijven van de samenwerkingsakkoorden in de Grondwet, de grondwetgever de gewone wetgever zou kunnen toestaan om de verdeling van bevoegdheden of van sommige ervan te wijzigen door middel van een samenwerkingsakkoord?

Mevrouw Rosoux is deze namiddag een van de weinigen die onomwonden gepleit heeft voor een Senaat als ontmoetingsplaats van de deelstaten, als een soort sluitstuk van het systeem, maar welke opdracht zou de Senaat concreet als assemblee van de deelstaten moeten krijgen? Is de controle op het Overlegcomité, waarover men reeds gepraat heeft, een relevant idee?

Ten slotte heeft professor Sinardet in zijn uiteenzetting gesproken over de Hoofdstedelijke Gemeenschap, die zoals iedereen weet momenteel een lege doos is waarover nooit een samenwerkingsakkoord is gesloten. De deskundige meent dat deze structuur geen mirakeloplossing is. Hoe kan men de zaken dan wel verbeteren en de Brusselse situatie op institutioneel vlak dichterbij een modern stedelijk bestuur brengen? De meeste steden



aujourd'hui une approche métropolitaine pour gérer toute une série de difficultés en lien avec le poids grandissant des villes dans les démocraties occidentales?

Mme Goffinet constate combien les exposés ont souligné certains éléments, tels que l'enjeu de la démocratie et du contrôle démocratique ou encore la nécessité d'avoir des institutions plus compréhensibles. Il en ressort également que, même si l'on vise un fédéralisme coopératif, on est plutôt confronté, dans les faits, à un fédéralisme exécutif, que ce soit au travers du Comité de concertation (Codeco) ou des conférences interministérielles (CIM), et que le modèle a montré ses limites.

Plusieurs orateurs ont évoqué la piste d'une Belgique à quatre ou à quatre plus un. La vision exposée par M. Dumont dans sa note se rapproche du modèle présenté par MM. Uyttendaele et Verdussen, à la différence qu'il insiste davantage sur les problématiques de la culture et de l'enseignement, ainsi que sur le lien intrafrancophone. M. Dumont a aussi évoqué la notion de compétences concurrentes et la possibilité d'évoluer vers un fédéralisme plus institutionnel. Pourrait-il en dire davantage à ce sujet? Quels seraient les avantages, mais aussi les dangers ou les inconvénients du système?

Plusieurs experts ont suggéré de confier au Sénat le contrôle des accords de coopération. Quelle forme pourrait prendre ce contrôle? Il doit s'agir d'une formule équilibrée. Quel type de modèle faut-il établir pour améliorer la coopération et mettre en œuvre un contrôle permettant à chacun de s'exprimer?

Pourquoi les décrets conjoints ne sont-ils pas utilisés? Quelle est la différence entre ceux-ci et le modèle de démocratisation des accords évoqué par M. Dumont? En quoi cette dernière formule serait-elle plus adéquate?

Mme Romainville indique dans sa note que l'absence d'action due aux institutions en matière de climat pourrait être qualifiée d'atteinte aux droits des générations futures. Quel est l'avis des autres experts à ce sujet?

Comment faire pour donner aux entités fédérées un poids plus important lors des discussions sur les traités internationaux, par exemple le CETA? Quelles seraient les pistes pour améliorer la situation?

Il est exact que nos concitoyens ont découvert, au travers de la pandémie, l'existence du Codeco et des CIM. Une

ontwickelen tegenwoordig immers een grootstedelijk beleid om een hele reeks problemen aan te pakken, die verband houden met het groeiende gewicht van steden in de Westerse democratieën.

Mevrouw Goffinet stelt vast dat de uiteenzettingen sommige aspecten duidelijk in de verf hebben gezet, zoals de kwestie van de democratie en de democratische controle, en de nood aan bevattelijkere instellingen. Er is ook gebleken dat, hoewel men streeft naar een samenwerkingsfederalisme, men in de feiten veeleer te maken heeft met een executief federalisme, via het Overlegcomité of de interministeriële conferenties, en dat dit model op zijn grenzen botst.

Verskillende sprekers hebben de piste van een België met vier of met vier plus één entiteiten ter sprake gebracht. De zienswijze die de heer Dumont in zijn nota heeft uiteengezet, leunt aan bij die van de heren Uyttendaele en Verdussen, met dit verschil dat hij meer nadruk legt op cultuur en onderwijs en op de band tussen Franstaligen onderling. De heer Dumont heeft ook de aandacht gevestigd op de concurrerende bevoegdheden en de mogelijkheid om te evolueren naar een meer institutioneel federalisme. Kan hij daar meer over zeggen? Welke voordelen, maar ook nadelen, zouden er aan dit systeem verbonden zijn?

Verskillende deskundigen hebben voorgesteld om de controle op de samenwerkingsakkoorden aan de Senaat toe te vertrouwen. Welke vorm zou deze controle kunnen aannemen? Welk soort model zou de samenwerking kunnen verbeteren en een controle instellen met inspraak voor iedereen?

Waarom worden de gezamenlijke decreten niet gebruikt? Wat is het verschil tussen deze decreten en het model van democratisering van de akkoorden dat de heer Dumont heeft aangehaald? In welke zin zou dit model gepaster zijn?

Mevrouw Romainville verklaart in haar nota dat het uitblijven van maatregelen door de instellingen die bevoegd zijn voor klimaat, beschouwd zou kunnen worden als een aanslag op de rechten van toekomstige generaties. Wat denken de andere experts hiervan?

Hoe kan men de deelstaten meer gewicht geven in besprekingen over internationale verdragen, zoals de CETA? Welke mogelijkheden zijn er om situatie te verbeteren?

Het is juist dat onze burgers tijdens de pandemie het bestaan van het Overlegcomité en de interministeriële

dérive s'est produite et l'on constate que ce pouvoir de décision que s'est arrogé le Codeco nécessite davantage de formalisme et de contrôle. Quels mécanismes assureraient plus de transparence à l'avenir? Ces outils ont pris beaucoup de place et une réflexion à leur sujet s'impose.

Enfin, la taxe kilométrique constitue une compétence plutôt concurrente. Que faire lorsque le pouvoir fédéral souhaite annuler une décision prise par une entité fédérée, la Région de Bruxelles-Capitale par exemple, alors que les avis de la Région flamande ou de la Région wallonne seraient négatifs? Comment ajuster les différents mécanismes pour faire en sorte que le système fonctionne, en donnant droit à toutes les entités fédérées?

M. Calvo constate que plusieurs orateurs ont suggéré d'analyser de manière plus approfondie et plus concrète la pratique des accords de coopération. Il pense qu'il faudrait faire de même pour la pratique concrète des conférences interministérielles. Son groupe est demandeur pour qu'on aborde de manière plus approfondie certains thèmes.

M. Calvo ne s'étonne pas autant que M. Vanlouwe de la divergence de vision et d'opinion entre les différents experts. Certains partis voudraient donner l'impression que la vision de l'avenir de notre pays est très homogène, en tout cas au sein des différentes communautés linguistiques ou parties du pays. Le membre pense au contraire qu'il existe une grande diversité d'opinions sur l'avenir de la Belgique, y compris au sein des différentes parties du pays. Il est en même temps optimiste car il observe que certaines constatations font bel et bien l'objet d'un large consensus.

L'intervenant répète qu'au sein de notre système fédéral, il existe de très nombreuses formes de coopération, mais trop peu de véritable coopération. Le fédéralisme est essentiellement exécutif et très participatif et pêche par un manque de légitimité démocratique. M. Calvo pense que les orateurs sont assez d'accord sur ces constats, même si, peut-être, leurs opinions divergent sur les remèdes. La participatie, tout comme nos institutions, est difficile à réformer.

Le professeur Sinardet s'est prononcé de manière assez explicite sur l'article 35 de la Constitution. Dans sa contribution écrite, il a parlé de «fausses promesses». Pourquoi l'expert est-il à ce point sceptique à propos de l'article 35? Si, personnellement, il ne le considère

conferenties hebben ontdekt. Er heeft een ontsporing plaatsgevonden en men stelt vast dat de beslissingsbevoegdheid die het Overlegcomité naar zich toe heeft getrokken beter geformaliseerd en gecontroleerd moet worden. Welke mechanismen kunnen in de toekomst voor meer transparantie zorgen? Deze instrumenten hebben een grote plaats ingenomen en hun rol moet worden uitgeklaard.

Ten slotte is de kilometerheffing een bevoegdheid die concurrerend kan worden genoemd. Wat als de federale overheid een beslissing van een deelstaat – het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijvoorbeeld – wil vernietigen, terwijl de adviezen van het Vlaams of het Waals Gewest negatief zijn? Hoe kan men de verschillende mechanismen aanpassen om het systeem te doen werken, en rechten te verlenen aan alle deelstaten?

De heer Calvo stelt vast dat verscheidene sprekers hebben gesuggereerd om grondiger in te gaan op de praktijk van de samenwerkingsakkoorden en ze meer concreet te bestuderen. Iets gelijkaardigs lijkt hem noodzakelijk over de concrete praktijk van de interministeriële conferenties. Zijn fractie is vragende partij om grondiger te werken over een aantal thema's.

Het lid is niet zo verwonderd als de heer Vanlouwe over hoe sterk de visies en meningen van de verschillende experten uiteenlopen. Sommige partijen willen wel eens de indruk wekken dat er een heel grote homogeniteit is, zeker binnen taalgemeenschappen of landsdelen, over de toekomst van dit land. De heer Calvo denkt integendeel dat er over de toekomst van België een heel brede waaier aan meningen bestaat, ook binnen de landsdelen. Tegelijkertijd is hij optimistisch omdat hij vaststelt dat er over een aantal vaststellingen wel een grote consensus bestaat.

Spreker herhaalt dat het federalisme veel samenwerkingsvormen kent, maar dat er te weinig reële samenwerking is. Het federalisme is hoofdzakelijk executief, en zeer participatief, maar er is te weinig democratische legitimiteit is. De heer Calvo denkt dat er een vrij grote overeenstemming is tussen de sprekers over die vaststellingen, ook al verschillen ze misschien van mening over de remedies. De participatie is moeilijk te hervormen. Op dat vlak lijkt ze op onze instellingen.

Professor Sinardet liet zich nogal expliciet uit over artikel 35 van de Grondwet. In zijn schriftelijke bijdrage sprak hij over «valse beloftes». Waarom is de expert zo uitgesproken sceptisch over artikel 35? De heer Calvo beschouwt het zelf niet als een wonderoplossing, maar

pas comme une solution miracle, M. Calvo trouve qu'il s'agit quand même d'une piste intéressante pouvant offrir certaines perspectives malgré les difficultés.

M. Calvo a une opinion tranchée concernant l'avenir du Sénat. Il prône un suivi parlementaire plus strict du Comité de concertation, *a fortiori* lorsque celui-ci prend des décisions importantes. Selon lui, confier le suivi démocratique du Comité de concertation à une assemblée des entités fédérées comme le Sénat n'est toutefois pas une piste intéressante car elle exclut la participation des représentants fédéraux à ce suivi. Il aimerait connaître les arguments du professeur Sinardet sur cette piste.

Le professeur Vandenbossche a parlé d'un ensemble hétéroclite de formes de coopération. Quelles sont celles qui, selon lui, pourraient être supprimées? Le professeur Sinardet a formulé quelques suggestions à ce sujet. M. Calvo aimerait connaître l'opinion des autres experts sur la question.

M. Calvo n'a pas besoin d'être convaincu de la nécessité d'une nouvelle réforme de l'État, car, en pratique, de très nombreux problèmes attendent une solution. En même temps, cela peut paraître étrange mais il doute de l'opportunité d'une nouvelle réforme. Lors des auditions sur les soins de santé, par exemple, les représentants de différentes administrations ont expliqué qu'ils étaient toujours occupés à mettre en œuvre la sixième réforme de l'État. Selon M. Calvo, le débat relatif à la réforme de l'État et les exposés de ce jour ne prêtent pas suffisamment attention à la mise en œuvre souvent laborieuse des réformes et au temps qu'elle nécessite. Quelle est la position des experts sur cette mise en œuvre? Sont-ils convaincus non seulement qu'une nouvelle réforme de l'État est nécessaire mais aussi que cette réforme doit se concrétiser à court terme?

Le membre en arrive à sa dernière question. Le professeur Uyttendaele a déclaré que la coopération comportait une dimension de psychologie générale. L'intervenant ajoute que la coopération est une affaire non seulement d'institutions, mais aussi d'état d'esprit. Cet aspect n'est pas suffisamment souligné. Dans leurs exposés, les experts ont parlé d'une circonscription électorale fédérale, mais d'autres aspects, comme la politique en matière de langues nationales, l'absence de politique culturelle fédérale, l'organisation des médias et le manque de coopération entre ceux-ci, sont également des éléments où la collaboration serait importante. Les

hij vindt het wel een interessante denkpiste, die ondanks de problemen een aantal perspectieven kan bieden.

De heer Calvo heeft een uitgesproken mening over de toekomst van de Senaat. Hij is voorstander van een sterkere parlementaire opvolging van het Overlegcomité, zeker als dat belangrijke beslissingen neemt. Een kamer van de deelstaten, zoals de Senaat vandaag eigenlijk is, als democratische opvolging van het Overlegcomité beschouwt hij echter niet als een interessante piste, want dan zijn er geen federale volksvertegenwoordigers die deelnemen aan de opvolging van het Overlegcomité. Hij wil graag de argumenten van professor Sinardet voor die piste vernemen.

Professor Vandenbossche sprak over de bonte verzameling van samenwerkingsverbanden. Welke samenwerkingsverbanden mogen volgens hem geschrapt worden? Professor Sinardet heeft daarover een aantal suggesties gedaan. De heer Calvo wil graag ook de mening van de andere experts daarover.

De heer Calvo hoeft niet overtuigd worden van de noodzaak van een nieuwe Staatshervorming, want in de praktijk zijn er heel veel problemen die remediëring verdienen. Dat klinkt misschien vreemd maar toch twijfelt hij tegelijkertijd aan de opportuniteit ervan. Tijdens de hoorzittingen over de gezondheidszorg bijvoorbeeld kwamen administraties aan het woord die zeiden dat ze nog steeds de zesde Staatshervorming aan het implementeren zijn. De heer Calvo mist in het debat rond de Staatshervorming en ook in de uiteenzettingen van vandaag de aandacht voor de vaak moeizame implementatie en de tijd die dat kost. Hoe kijken de experts naar die implementatie? Zijn ze ervan overtuigd dat er niet alleen een noodzaak is aan een nieuwe Staatshervorming maar ook dat die noodzaak zich op korte termijn moet concretiseren?

Het lid komt tot slot tot zijn laatste vraag. Professor Uyttendaele zei dat samenwerking een uiting is van de algemene psychologie. Spreker voegt daaraan toe dat het een kwestie van instellingen is, maar ook een kwestie van ingesteldheid. Dat komt soms te weinig aan bod. Er is in de uiteenzettingen wel gesproken over een federale kieskring, maar andere aspecten, zoals het beleid inzake de landstalen, de afwezigheid van een federaal cultuurbeleid, de organisatie van de media en het gebrek aan samenwerking in de media, zijn ook belangrijke elementen van samenwerking. Het gaat niet enkel over instellingen, maar ook over die aspecten. Zijn de experts

institutions ne sont pas les seules en jeu, ces aspects comptent aussi. Les experts partagent-ils cette analyse? Si oui, quelles propositions souhaiteraient-ils formuler à cet égard?

M. Hermant juge interpellant le constat de M. Dumont selon lequel les accords de coopération présentent des vices au regard de la démocratie et renforcent le pouvoir de l'exécutif au détriment du pouvoir législatif. Ces accords de coopération peuvent être utilisés pour procéder à des ingérences importantes dans nos droits fondamentaux, sans contrôle ou presque. Tous les gouvernements du pays ont approuvé un accord de coopération sur le *Covid Safe Ticket* sans l'avoir préalablement soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données, une formalité pourtant obligatoire. N'est-ce pas là une belle illustration du fait que les accords de coopération sont soumis uniquement au contrôle du gouvernement lui-même et qu'il n'y a pas de contrôle parlementaire ou juridictionnel?

Le professeur pense-t-il qu'on pourrait substituer à cette logique des accords de coopération un système de hiérarchie des normes, avec un cadre fédéral qui s'imposerait aux entités fédérées pour les matières nécessitant une prise de décision à l'échelle de tout le pays?

Par ailleurs, pourrait-il donner plus d'informations sur le *spending power* aux États-Unis, qui permet au gouvernement fédéral américain d'effectuer des dépenses dans des domaines qui relèvent normalement de la compétence des États? Existe-t-il des obstacles techniques à l'instauration d'un tel système chez nous? Dans le cas des inondations que la Wallonie a connues, par exemple, le gouvernement fédéral, qui a octroyé un prêt à la Région wallonne, aurait-il pu investir directement lui-même dans la reconstruction?

Mme Romainville pense-t-elle que l'instauration d'une hiérarchie des normes entre le fédéral et les entités fédérées pourrait résoudre le problème de la coopération actuellement nécessaire à cause de l'équipollence des normes? Comment concilier des compétences concurrentes avec la primauté donnée au fédéral? Comment ancrer le fait que dans tel cas, la primauté serait donnée au fédéral et, dans tel autre cas, aux entités fédérées?

L'experte a fait une évaluation mitigée de l'efficacité des formes de coopération dans le domaine climatique. À sa connaissance, le même exercice a-t-il été fait dans d'autres matières, par exemple dans le domaine de la santé?

het met die analyse eens? Zo ja, welke voorstellen zouden ze in dat verband willen formuleren?

De heer Hermant vindt de vaststelling van de heer Dumont dat de samenwerkingsakkoorden democratische gebreken hebben en de macht van de uitvoerende macht versterken ten koste van de wetgevende macht, verontwaardigend. Die samenwerkingsakkoorden kunnen worden gebruikt om in belangrijke mate in te grijpen in onze fundamentele rechten, zonder controle of toch bijna. Alle regeringen van het land hebben een samenwerkingsakkoord goedgekeurd over het *Covid Safe Ticket*, zonder daarover vooraf advies te hebben gevraagd van de Gegevensbeschermingsautoriteit, nochtans een verplichte formaliteit. Is dat geen mooi voorbeeld van het feit dat de samenwerkingsakkoorden alleen door de regering zelf worden gecontroleerd en dat er geen parlementaire of rechterlijke controle is?

Denkt de professor dat men die logica van de samenwerkingsakkoorden kan vervangen door een systeem van hiërarchie van de normen, met een federaal kader dat de deelstaten wordt opgelegd voor de aangelegenheden die besluitvorming op de schaal van het hele land vergen?

Kan hij ook iets meer vertellen over de *spending power* in de Verenigde Staten, die toestaat dat de Amerikaanse federale regering uitgaven doet in aangelegenheden die normaal onder de bevoegdheid van de Staten vallen? Zijn er technische obstakels voor het invoeren van een dergelijk stelsel bij ons? Had de federale regering, die bijvoorbeeld naar aanleiding van de overstromingen in Wallonië het Waalse Gewest een lening heeft toegekend, zelf rechtstreeks in de wederopbouw kunnen investeren?

Denkt mevrouw Romainville dat het instellen van een hiërarchie van de normen tussen de federale overheid en de deelstaten het probleem van de samenwerking, die momenteel noodzakelijk is wegens de gelijkwaardigheid van de normen, kan oplossen? Hoe kan men de concurrerende bevoegdheden verzoenen met het geven van voorrang aan het federale niveau? Hoe kan men het feit verankeren dat in het ene geval voorrang wordt gegeven aan het federale niveau, en in het andere, aan de deelstaten?

De experte maakte een gemengde evaluatie van de efficiëntie van de samenwerkingsvormen op klimaatgebied. Weet zij of dezelfde oefening voor andere aangelegenheden werd gemaakt, bijvoorbeeld op het gebied van de gezondheid?



Mme Rosoux a présenté dans sa note les particularités du fédéralisme belge. Pourrait-elle confirmer que la Belgique est aussi le seul pays fédéral au monde où les normes des entités fédérées sont sur un pied d'égalité avec les normes fédérales? Comment cette situation s'explique-t-elle, selon elle?

M. Sinardet a souligné qu'une circonscription fédérale pourrait constituer une incitation pour les partis à représenter les intérêts des électeurs à travers le pays. Selon lui, l'absence de cette circonscription nourrit le sentiment que la Belgique est une conférence diplomatique permanente qui se compose de deux démocraties. La création de cette circonscription fédérale est-elle, pour M. Sinardet, un point de passage obligé vers une refédéralisation de certaines compétences? Y a-t-il des obstacles techniques à la mise en place de cette circonscription fédérale?

L'expert pense-t-il que le problème de coopération pourrait être résolu par la mise en place d'une hiérarchie des normes entre le fédéral et les entités fédérées? Existe-t-il des obstacles techniques à cette hiérarchie des normes?

M. Sinardet a par ailleurs affirmé que le climat ne serait pas un bon exemple de refédéralisation. Pense-t-il à d'autres compétences pour lesquelles une telle refédéralisation serait envisageable?

Enfin, M. Hermant a entendu certains partis nationalistes invoquer la démocratie pour justifier l'idée qu'il faut respecter les orientations séparatistes présentes en Belgique. L'intervenant précise qu'aujourd'hui, sept Belges sur dix veulent refédéraliser la santé. La majorité des habitants du pays plaident pour une plus grande unité. Deux néerlandophones sur trois veulent plus de Belgique, alors que seulement un sur quatre demande plus de Flandre, soit deux fois moins qu'il y a dix ans. D'autre part, sept Belges sur dix et 85 % des directeurs d'hôpitaux sont partisans d'une refédéralisation de la santé. C'est d'ailleurs le cas aussi de plus de la moitié des électeurs du Vlaams Belang et de la N-VA. Cela signifie donc que les aspirations démocratiques ne vont pas toujours dans le sens d'une régionalisation. Au contraire, de nombreux citoyens souhaitent aller dans un autre sens que ce que l'on entend habituellement dans les discours de certains partis.

M. Pieters pense que M. Dumont a raison lorsqu'il affirme que le fédéralisme de coopération est davantage le résultat de la jurisprudence que de la volonté explicite du Constituant ou du législateur spécial. Peut-on dans

Mevrouw Rosoux besprak in haar nota de bijzonderheden van het Belgisch federalisme. Kan ze bevestigen dat België ook het enige land ter wereld is waar de normen van de deelstaten op gelijke voet staan met de federale normen? Hoe kan die toestand volgens haar worden verklaard?

De heer Sinardet heeft onderstreept dat een federale kieskring een aansporing voor de partijen kan zijn om de belangen van de kiezers over het hele land te vertegenwoordigen. Volgens hem voedt het ontbreken van die kieskring het gevoel dat België een permanente diplomatieke conferentie is, die uit twee democratieën bestaat. Is de oprichting van die federale kieskring voor de heer Sinardet een verplichte tussenstop naar de herfederalisering van bepaalde bevoegdheden? Zijn er technische obstakels voor de totstandkoming van die federale kieskring?

Denkt de expert dat het samenwerkingsprobleem kan worden opgelost door het instellen van een hiërarchie van de normen tussen de federale overheid en de deelstaten? Zijn er technische obstakels voor het instellen van die hiërarchie van de normen?

De heer Sinardet heeft ook gezegd dat het klimaat geen goed voorbeeld is voor herfederalisering. Denkt hij aan andere bevoegdheden waarvoor een dergelijke herfederalisering mogelijk is?

Tot slot heeft de heer Hermant gehoord hoe bepaalde nationalistische partijen zich op de democratie beriepen om het idee te verantwoorden dat men de separatistische neigingen in België moet eerbiedigen. Spreker preciseert dat zeven Belgen op tien vandaag de gezondheidszorg willen herfederaliseren. De meerderheid van de inwoners van het land pleit voor meer eenheid. Twee Nederlandstaligen op drie willen meer België, terwijl slechts een op vier meer Vlaanderen vraagt, wat tweemaal minder is dan tien jaar geleden. Anderzijds zijn zeven Belgen op tien en 85 % van de ziekenhuisdirecteurs voorstander van een herfederalisering van de gezondheidszorg. Dat geldt overigens ook voor meer dan de helft van de kiezers van het Vlaams Belang en de N-VA. Dat betekent dus dat de democratische verwachtingen niet altijd de richting van meer gewestvorming uitgaan. Integendeel, veel burgers willen een andere richting inslaan dan wat men gewoonlijk in de toespraken van bepaalde partijen hoort.

De heer Pieters vindt dat de heer Dumont terecht stelt dat het samenwerkingsfederalisme meer het resultaat is van rechtspraak dan van de uitdrukkelijke wil van de grondwetgever of de bijzondere wetgever. Mag er

ce contexte parler d'un activisme juridique et d'un gouvernement des juges et considère-t-il cela comme étant approprié d'un point de vue démocratique?

On reconnaît par ailleurs que le Comité de concertation et les accords de coopération, non seulement portent atteinte à l'autonomie des entités fédérées, mais aussi compliquent la prise de décision et sont source de blocage. Le professeur Dumont plaide pourtant pour un développement et même une institutionnalisation de ces instruments. Dans le souci de favoriser la bonne gouvernance et de réduire l'ingouvernabilité actuelle, ne faut-il pas plutôt envisager le contraire: homogénéiser le plus possible les compétences et éliminer le morcellement des compétences de manière à réduire le plus possible la nécessité du fédéralisme de coopération et le risque de conflit? Dans quelle mesure les propositions de M. Dumont peuvent-elles contribuer à réduire les sources de conflits résultant de besoins et visions différents? C'est en effet là que se situe la cause principale de l'échec du fédéralisme de coopération. Si ces propositions ne permettent pas de réduire les conflits, quel intérêt y a-t-il à les mettre en œuvre? L'inscription des accords de coopération et du Comité de concertation dans la Constitution n'est-elle pas simplement une technique ou une manœuvre permettant de saper encore davantage l'autonomie des entités fédérées au profit d'une obligation de coopération? Quelles conséquences une telle mesure peut-elle avoir sur la relation juridique entre l'autonomie des entités fédérées et les obligations de coopérer?

L'intervenant se réfère aux auditions consacrées à ce sujet au Parlement flamand et fait remarquer que l'administration a été la première à dire qu'elle était toute disposée à conclure de son plein gré des accords de coopération mais que, lorsque ces accords sont imposés, il n'en ressort rien de concret.

M. Pieters demande quelle place occupent les accords de coopération dans la Constitution qui, selon Mme Romainville, est lacunaire à cet égard. Il est frappant que le Constituant lie la coopération à l'exercice de certaines compétences spécifiques qui sont énoncées dans la Constitution. Ne peut-on en déduire qu'il n'est en l'espèce pas question d'une lacune mais bien de la volonté expresse du Constituant de ne pas inscrire dans la Constitution les principes généraux du fédéralisme de coopération? En un mot, ce fédéralisme de coopération n'est-il pas, pour une très large part, le fait d'un activisme inconstitutionnel qui ne reflète en rien la volonté du Constituant?

in dat verband gewag gemaakt worden van juridisch activisme en van een *gouvernement des juges* en vindt hij dat vanuit democratisch oogpunt gepast?

Er wordt ook erkend dat het Overlegcomité en de samenwerkingsakkoorden niet alleen de autonomie van de deelstaten aantasten, maar ook de besluitvorming bemoeilijken en leiden tot blokkering, maar toch pleit de heer Dumont voor een verdere uitbouw en zelfs een institutionalisering van deze instrumenten. Moet, in een streven naar behoorlijk bestuur en minder onbestuurbaarheid, niet eerder gedacht worden in de andere richting: het zoveel mogelijk homogeniseren van bevoegdheden en het wegwerken van bevoegdheidsversnippering zodat de noodzaak tot samenwerkingsfederalisme en het risico op conflicten tot een minimum worden beperkt? In welke mate kunnen de voorstellen van de heer Dumont ertoe bijdragen dat de conflictstof als gevolg van de verschillende noden en visies vermindert? Dat is immers de kern van het falen van het samenwerkingsfederalisme. Als die voorstellen daar niet toe bijdragen, welke winst wordt er dan geboekt met de invoering ervan? Is het inschrijven van de samenwerkingsakkoorden en het Overlegcomité in de Grondwet niet gewoon een techniek of een manoeuvre om de autonomie van de deelstaten verder te ondergraven ten voordele van de samenwerkingsverplichting? Welke gevolgen kan dat hebben voor de juridische verhouding tussen de autonomie van de deelstaten en de verplichtingen tot samenwerking?

Spreker verwijst naar de hoorzittingen over dit onderwerp in het Vlaams Parlement en merkt op dat vooral vanuit de administratie werd gezegd dat men zeker bereid is tot het vrijwillig sluiten van samenwerkingsakkoorden, maar dat op het moment dat ze worden opgelegd, daar eigenlijk niets van komt.

De heer Pieters vraagt naar de plaats van de samenwerkingsvormen in de Grondwet, die volgens mevrouw Romainville op dat punt een leemte vertoont. Het is opvallend dat de grondwetgever het samenwerken koppelt aan specifieke bevoegdheden die in de Grondwet zelf zijn opgenomen. Is het dan niet zo dat dit geen lacune is maar dat de grondwetgever net niet wilde dat er algemene beginselen over samenwerkingsfederalisme in de Grondwet zouden komen? Kortom, is een flink deel van dat samenwerkingsfederalisme niet het feitelijk gevolg van ongrondwettelijk activisme dat geen weerspiegeling is van de wil van de grondwetgever?

L'analyse de M. Sinardet, selon laquelle nous sommes passés d'un fédéralisme au départ dualiste à un fédéralisme coopératif, est intéressante. Cette évolution est présentée comme une fatalité, alors qu'il s'agit plutôt d'une évolution forcée, provoquée par le législateur spécial qui, sous l'impulsion des francophones, a freiné de plus en plus le transfert de compétences homogènes et transféré le plus de compétences morcelées possible, de manière à ce que l'autorité fédérale ait toujours son mot à dire. La conséquence manifeste de cette évolution est que l'indispensable coopération est grippée et conduit finalement à un processus décisionnel défaillant et à une ingouvernabilité. Dans ce contexte, on invoque souvent l'article 35 de la Constitution pour parvenir à des ensembles de compétences homogènes. Est-il exact que, pour M. Sinardet, l'article 35 de la Constitution n'est pas la solution miracle?

Par ailleurs, le discours de M. Sinardet apparaît assez belge. Il reconnaît de manière très explicite les gros problèmes du fédéralisme coopératif, constate qu'en fait, celui-ci ne fonctionne pas et ne voit aucune solution dans ce cadre. On dirait qu'il n'ose pas prononcer la conclusion évidente qui en découle: ou bien s'orienter vers un fédéralisme strictement dualiste, avec des compétences homogènes et surtout exclusives, ou bien opter pour une partition ordonnée. Quel serait le choix de M. Sinardet?

L'expert affirme également, en partie à raison, qu'une homogénéisation poussée n'est pas la solution à l'hétérogénéité des accords de coopération. Une homogénéisation serait pourtant déjà un pas dans la bonne direction. Cette idée ne fait-elle pas l'unanimité dans les milieux universitaires?

M. Sinardet se dit favorable à une refédéralisation qui, selon lui, améliorera le processus décisionnel. M. Pieters n'est pas de cet avis. Dans les dossiers de l'énergie, des pensions, de la loi sur les procédures de vol, etc., une refédéralisation est bien la dernière chose dont on a besoin. Pourquoi l'expert pense-t-il qu'une refédéralisation permettra de réduire les blocages?

Mme Matz complète l'intervention de Mme Goffinet par deux questions.

Le Codeco est à présent bien connu de l'ensemble des Belges, qui s'inquiètent souvent du manque de transparence des décisions. La question de savoir si les ministres-présidents ont un mandat de leur gouvernement lorsqu'ils participent à un Codeco a déjà été posée. À cet égard, Mme Matz a été interpellée par la réponse donnée à une question parlementaire par le ministre-président

De l'analyse van de heer Sinardet dat we geëvolueerd zijn van een aanvankelijk dualistisch federalisme naar een coöperatief federalisme is interessant. Dit wordt als een fataliteit voorgesteld, terwijl het veeleer een geforceerde evolutie is, met als oorzaak dat de bijzondere wetgever onder impuls van de Franstaligen steeds meer de overheveling van homogene bevoegdheden is gaan afremmen en zo veel mogelijk versnipperde bevoegdheden heeft overgedragen om verder federaal een vinger in de pap te houden. Het evident gevolg daarvan is dat de noodzakelijke samenwerking stroef verloopt en uiteindelijk tot slechte besluitvorming en onbestuurbaarheid leidt. In dat kader wordt artikel 35 van de Grondwet vaak bovengehaald om te komen tot homogene bevoegdheidspakketten. Klopt het dat de heer Sinardet artikel 35 van de Grondwet in dit verband niet als een wondermiddel ziet?

Voorts is het discours van de heer Sinardet nogal belgicistisch. Hij erkent zeer expliciet de diepgaande problemen van het coöperatief federalisme, stelt vast dat het eigenlijk niet werkt, en ziet ook geen oplossing binnen dat kader. Het lijkt bijna of hij de evidente conclusie die daaruit volgt niet durft uit te spreken: ofwel naar een strikt dualistisch federalisme met homogene en vooral exclusieve bevoegdheden gaan ofwel kiezen voor een ordentelijke opdeling. Welke keuze zou de heer Sinardet maken?

De deskundige voert ook, deels terecht, aan dat vergaande homogenisering geen oplossing is voor de wirwar van samenwerkingsakkoorden. Homogenisering zou ons nochtans een heel stuk vooruit kunnen helpen. Bestaat daar ook in academische kringen dan geen eensgezindheid over?

De heer Sinardet zegt voorstander te zijn van herfederalisering omdat dit volgens hem zal leiden tot betere besluitvorming. De heer Pieters is het daar niet mee eens. In het energiedossier, het pensioendossier, de vliegwet, enz., is het laatste waar nood aan is wel een herfederalisering. Waarom denkt hij dat herfederalisering tot minder blokkeringen zal leiden dan nu het geval is?

Mevrouw Matz vult de uiteenzetting van mevrouw Goffinet aan met twee vragen.

Het OC is nu door alle Belgen goed gekend. Ze zijn vaak verontrust door het gebrek aan transparantie van de beslissingen. De vraag of de minister-presidenten een mandaat van hun regering hebben wanneer zij aan het OC deelnemen, is al gesteld. Wat dat betreft, was mevrouw Matz geschrokken van het antwoord van minister-president Di Rupo op een parlementaire

Di Rupo qui, en 2020, indiquait: «Sur la question du mandat de la négociation, il n'y a pas de mandat formel conféré aux cinq ministres-présidents, comme il n'y a pas de mandat formel conféré à la première ministre. Comment voulez-vous trouver un consensus si chacun venait avec un mandat?» Cette réponse donne un éclairage particulier à la question de l'aspect démocratique des choses et de la transparence du Codeco.

Toujours concernant le Codeco, la membre se demande si le point de friction ne se situe pas, non pas dans la structure du Comité, mais dans le fait qu'il dispose d'une large compétence, par le biais de la loi pandémie, pour la gestion de la crise sanitaire. Il a en fait reçu un chèque en blanc de la part du Parlement. Des superpouvoirs spéciaux ont été attribués au gouvernement, qui peut prendre des arrêtés conformes à ses décisions, sans débat démocratique préalable. N'est-ce pas le nœud du problème? Dans le cas des Codeco précédents, qui ne concernaient pas la gestion de la pandémie, la situation était tout autre: des décisions étaient prises et traduites dans des projets de décret ou des projets de loi débattus démocratiquement au Parlement.

La seconde question concerne la gestion des compétences fédérales. Que pensent les experts de la proposition de loi du CD&V – ou du moins de l'idée qu'elle contient – visant, dans les grandes lignes, à ce que les compétences fédérales puissent être gérées de manière asymétrique dans les entités fédérées, ce qui répondrait beaucoup mieux à leurs besoins? (7)

## 2) Réponses des experts

### a) M. Dumont

M. Dumont se dit, pour commencer, mal à l'aise avec la conception du premier intervenant, M. Vanlouwe, qui oppose de manière tout à fait binaire une vieille Belgique *top-down* à une Belgique *bottom-up* 2.0. L'expert ne pense pas que le fédéralisme belge tel qu'il a été conçu depuis 1970 soit une opération purement *top-down*. C'est une opération portée par les partis politiques flamands et francophones, partis qui n'ont pas été désavoués par leurs électeurs respectifs. Il faut éviter de tomber dans la caricature. Si l'intervenant veut dire que le confédéralisme est la seule solution démocratique, parce que c'est une solution *bottom-up*, le raccourci est saisissant.

(7) Proposition de loi du 26 janvier 2022 relative à l'exercice asymétrique des compétences fédérales en matière d'emploi et de soins de santé, afin de répondre aux besoins spécifiques et aux dynamiques distinctes des Communautés et des Régions, de M. Verherstraeten et consorts (doc. Chambre, n° 55 2451/001).

vraag in 2020: «Wat de vraag van het mandaat voor de onderhandelingen betreft: er is geen formeel mandaat gegeven aan de vijf minister-presidenten, zoals er ook geen formeel mandaat is gegeven aan de eerste minister. Hoe wilt u een consensus vinden, als iedereen met een mandaat komt?» Dat antwoord is bijzonder verhelderend voor het democratisch aspect van de zaak en de transparantie van het OC.

Nog steeds in verband met het OC vraagt het lid zich af of het probleem, veeleer dan de structuur van het Comité, niet eerder de ruime bevoegdheid is die het OC door de pandemiewet heeft gekregen voor het beheer van de sanitaire crisis. Eigenlijk heeft het een vrijbrief gekregen van het Parlement. Er werden bijzondere supermachten toegekend aan de regering, die besluiten kan nemen overeenkomstig haar beslissingen, zonder voorafgaand democratisch debat. Is dat niet de kern van het probleem? Bij de vorige OC's, die niet over het beheer van de pandemie gingen, was de toestand helemaal anders: er werden beslissingen genomen en vertaald in ontwerpen van decreet of wetsontwerpen, waarover democratisch werd gedebatteerd in het Parlement.

De tweede vraag gaat over het beheer van de federale bevoegdheden. Wat denken de experts van het wetsvoorstel van CD&V – of tenminste van het idee dat het bevat – om, *grosso modo*, de federale bevoegdheden in de deelstaten asymmetrisch te beheren, wat veel beter aan hun behoeften zou beantwoorden? (7)

## 2) Antwoorden van de deskundigen

### a) De heer Dumont

De heer Dumont zegt om te beginnen dat hij zich onbehaaglijk voelt bij de opvatting van de eerste spreker, de heer Vanlouwe, die volstrekt binair een oud *top-down* België tegenover een *bottom-up* België 2.0 stelt. De expert denkt niet dat het Belgisch federalisme zoals het sinds 1970 werd opgevat, een louter *top-down* operatie is. Het is een operatie die door de Vlaamse en Franstalige partijen gedragen wordt, partijen die door hun respectieve electoraat niet zijn afgefallen. Men mag er geen karikatuur van maken. Als spreker bedoelt dat het confederalisme de enige democratische oplossing is, omdat het een *bottom-up* oplossing is, dan is dat heel kort

(7) Wetsvoorstel van 26 januari 2022 houdende de asymmetrische uitoefening van de federale bevoegdheden op het vlak van werkgelegenheid en gezondheidszorg, teneinde tegemoet te komen aan de specifieke noden en de verschillende dynamiek in de Gemeenschappen en de Gewesten, van de heer Verherstraeten c.s. (doc. Kamer, nr. 55 2451/001).



Si l'on veut construire le confédéralisme, il faudra en débattre dans des organes appropriés.

#### *La composition du Codeco*

Concernant la composition du Codeco, M. Vanlouwe fait un curieux calcul. En vertu de l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, le Comité de concertation est composé du gouvernement, représenté par le premier ministre et cinq de ses membres désignés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, de l'exécutif flamand, représenté par son président et un de ses membres, de l'exécutif de la Communauté française, de l'exécutif régional wallon et de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, représenté par deux personnes. La parité linguistique est donc bien respectée.

M. Vanlouwe précise que le déséquilibre qu'il pointe du doigt concerne non pas la parité linguistique mais la disproportion entre l'autorité fédérale et les autorités des entités fédérées. Au lieu de prévoir six représentants pour l'autorité fédérale et six pour l'ensemble des entités fédérées, on pourrait décider que l'autorité fédérale disposerait d'un ou de deux représentants et que chaque entité fédérée disposerait également d'un ou de deux représentants.

M. Dumont répond que c'est inhérent à la structure actuelle d'un fédéralisme belge fait de Communautés et de Régions. Il faut assurer une représentation, et du niveau communautaire, et du niveau régional, en tenant compte évidemment de l'asymétrie, puisqu'une fusion est intervenue au nord du pays, mais non au sud. Dans l'état actuel des choses, il semble impossible de travailler autrement. Dans l'hypothèse, pour l'avenir, d'une Belgique à quatre ou à quatre plus un, la situation serait bien entendu différente.

#### *Les compétences résiduelles*

Concernant l'article 35 de la Constitution, un parlementaire a demandé qui pourrait exercer les compétences résiduelles dans l'hypothèse où cet article serait mis en œuvre. S'agirait-il des Régions ou des Communautés? Le professeur ne peut répondre à cette question. Lui-même est un fervent partisan du modèle pour la Belgique qu'il a appelé «à quatre plus un»: on maintient les Communautés française, flamande et germanophone pour l'enseignement et la culture mais, en revanche, on

door de bocht. Indien men het confederalisme tot stand wil brengen, zal men daar in de aangewezen organen over moeten debatteren.

#### *De samenstelling van het OC*

Wat de samenstelling van het OC betreft, maakt de heer Vanlouwe een merkwaardige berekening. Krachtens artikel 31 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bestaat het Overlegcomité uit de regering, die vertegenwoordigd wordt door de eerste minister en vijf van haar leden die zijn aangewezen bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, uit de Vlaamse executieve, vertegenwoordigd door haar voorzitter en een van haar leden, uit de Franse Gemeenschapsexecutieve, uit de Waalse Gewestexecutieve en uit de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve, vertegenwoordigd door twee personen. De taalpariteit wordt dus goed in acht genomen.

De heer Vanlouwe verduidelijkt dat het onevenwicht dat hij aankaart niet over taalpariteit gaat, maar over de wanverhouding tussen de federale overheid en de overheden van de deelstaten. Men zou kunnen bepalen dat er een of twee vertegenwoordigers zijn van de federale overheid naast een of twee per deelstaat in plaats van zes voor de federale overheid en zes voor alle deelstaten samen.

De heer Dumont antwoordt dat dit inherent is aan de huidige structuur van het Belgische federalisme, dat uit Gemeenschappen en Gewesten bestaat. Zowel het gemeenschapsniveau als het gewestelijke niveau moet vertegenwoordigd zijn, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met het asymmetrische aspect, aangezien in het noorden van het land een fusie is doorgevoerd, maar in het zuiden niet. Zoals de zaken er nu voor staan, lijkt het onmogelijk op een andere manier te werk te gaan. Mocht er in de toekomst een België met vier of vier plus één komen, dan zou de situatie natuurlijk anders zijn.

#### *De residuaire bevoegdheden*

Wat artikel 35 van de Grondwet betreft, vroeg een parlementslid wie de residuaire bevoegdheden zou kunnen uitoefenen indien dit artikel zou worden toegepast. Zijn het dan de Gewesten of de Gemeenschappen? Spreker kan deze vraag niet beantwoorden. Zelf is hij een fervent voorstander van het model voor België dat hij «vier plus één» noemt: de Franse, Vlaamse en Duitstalige Gemeenschap blijven behouden voor onderwijs en cultuur, maar daartegenover staat dat de persoonsgebonden

régionalise au sens strict – on ne «cocofise» pas – les matières personnalisables. C'est un élément de simplification considérable du paysage institutionnel belge et cela permettrait d'éviter la surutilisation des accords de coopération, dont on a souligné les dangers.

### *Le contrôle du Codeco*

Quant au contrôle du Codeco par le Sénat, le même intervenant a fait observer que le Sénat, à l'exception des membres cooptés, était composé de mandataires issus des assemblées fédérées et que ceux-ci n'auraient pas la légitimité nécessaire pour exercer ce contrôle. Il en appelle dès lors plutôt aux élus fédéraux. S'il comprend cette objection, le professeur fait néanmoins remarquer que les sénateurs sont bel et bien des représentants de la nation, comme le définit l'article 42 de la Constitution. Ils sont certes désignés par le biais des Parlements des Communautés et des Régions mais il lui semble que tous les sénateurs doivent avoir à l'esprit un souci pour l'intérêt général fédéral, même s'ils sont issus d'une élection concernant leur assemblée fédérée.

### *La Belgique à quatre*

Mme Goffinet a interrogé le professeur Dumont au sujet du modèle de Belgique à quatre. Il reste un fervent partisan de son modèle de Belgique à quatre plus un, qu'il a défendu avec Mathias El Berhoumi (8) Il le voit en effet comme un élément de simplification considérable, surtout à Bruxelles, où l'on souffre d'un empilement de strates de compétences qui dépasse la fiction. Dans les matières communautaires interviennent à la fois l'État fédéral, pour le biculturel et le biéducatif, la Région bruxelloise, pour une partie du biculturel, la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune. Ces entités sont ainsi contraintes de conclure une masse d'accords de coopération, parfois dans l'urgence, en «*bypassant*» des consultations aussi indispensables que celle de l'Autorité de protection des données (9).

(8) Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi, «Pour une Belgique à 4 +1», in: *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, Eupen, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens – Band 3, 2017, p. 43 à 61.

(9) Une juridiction s'est prononcée récemment sur le sujet.

aangelegenheden worden geregionaliseerd in de strikte zin van het woord – zonder dat hier nog een gemeenschapscommissie aan te pas komt. Dit betekent een aanzienlijke vereenvoudiging van het Belgische institutionele landschap en zou het overmatig gebruik van samenwerkingsakkoorden, waarvan men de gevaren hier heeft benadrukt, kunnen voorkomen.

### *Het toezicht op het Overlegcomité*

Wat het toezicht op het Overlegcomité door de Senaat betreft, wees dezelfde spreker erop dat de Senaat, met uitzondering van de gecoöpteerde leden, was samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelstaatsparlementen en dat die niet over de nodige legitimiteit zouden beschikken om dit toezicht uit te oefenen. Daarom doet hij liever een beroep op de federale verkozenen. Hoewel hij begrip heeft voor dit bezwaar, wijst de professor er niettemin op dat senatoren wel degelijk vertegenwoordigers van de natie zijn, zoals omschreven in artikel 42 van de Grondwet. Ze worden weliswaar aangewezen via de Parlementen van de Gemeenschappen en Gewesten, maar volgens hem moeten alle senatoren het algemeen federaal belang voor ogen hebben, ook al zijn ze verkozen voor hun deelstaatsparlement.

### *België met vier*

Mevrouw Goffinet heeft professor Dumont gevraagd naar het Belgische model met vier. Hij blijft een groot voorstander van zijn Belgisch model van vier plus één, dat hij verdedigde met Mathias El Berhoumi (8). Hij beschouwt dit inderdaad als een aanzienlijke vereenvoudiging, vooral in Brussel, waar sprake is van een opeenstapeling van bevoegdheidslagen die de fictie te boven gaat. In gemeenschapsaangelegenheden is de Federale Staat betrokken bij de biculturele en bi-educatieve aangelegenheden, het Brussels Gewest bij een deel van de biculturele aangelegenheden, alsook de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Deze entiteiten zijn dus gedwongen een massa samenwerkingsakkoorden te sluiten, soms in allerijl, en daarbij raadplegingen over te slaan van instanties die nochtans essentieel zijn, bijvoorbeeld de Gegevensbeschermingsautoriteit (9).

(8) Hugues Dumont en Mathias El Berhoumi, «Pour une Belgique à 4 +1», in: *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, Eupen, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens – Band 3, 2017, blz. 43 tot 61.

(9) Hierover is onlangs een rechterlijke uitspraak gedaan.

*La nécessité d'une réforme de l'État*

À cet égard, M. Calvo a posé la question de savoir si une septième réforme de l'État était vraiment indispensable. La réponse est oui, ne serait-ce que pour cette dernière raison: la Région de Bruxelles-Capitale souffre. Malheureusement, certains mandataires de Flandre et de Wallonie sont trop peu sensibilisés à la souffrance bruxelloise. Prenons l'exemple des politiques de l'emploi et des politiques de formation professionnelle, qui sont intimement liées. Reconstituer une cohérence à coup de concertations et d'accords de coopération qui s'empilent les uns sur les autres est inefficace. Il faut donc avoir le courage de se pencher sur le modèle d'une Belgique à quatre plus un. Le professeur comprend très bien que les néerlandophones ne veulent pas entendre parler de la suppression de la Communauté flamande, car c'est une revendication on ne peut plus légitime pour la culture et l'enseignement. Pour les matières personnalisables, en revanche, la sixième réforme de l'État a déjà fait des pas vers une régionalisation ou plutôt vers une «cocomisation» (mais il faut admettre que les notions de Cocom et de Région bruxelloise sont assez proches).

*Les compétences concurrentes*

M. Dumont en vient aux avantages et aux inconvénients des compétences concurrentes. Dans les matières identifiées comme relevant de cette catégorie de compétences, les entités fédérées sont en principe compétentes, mais l'autorité fédérale, à savoir le Conseil des ministres, dont on sait qu'il est paritaire, peut décider d'exercer la compétence fédérale. Dans ce cas-là, la loi fédérale l'emporterait sur les lois fédérées, à savoir les décrets ou les ordonnances: «*Bundesrecht bricht Landersrecht.*»

En Belgique, on a exclu cette catégorie de compétences pour deux raisons essentielles. La première raison est le souci de maximiser l'autonomie des entités fédérées. En effet, si l'on introduit cette catégorie de compétences concurrentes, il faut aussi introduire le principe de hiérarchie. En Belgique, sauf exception, il n'existe pas. Si l'on établit un principe hiérarchique, il faudra s'entendre sur la liste des compétences concurrentes. Celle-ci ne doit pas forcément être très longue, mais refuser le principe même selon lequel des compétences concurrentes seraient bienvenues est une erreur car c'est une évolution logique, surtout si l'on envisage d'activer l'article 35 de la Constitution.

La seconde raison est la volonté d'éviter d'introduire une pomme de discorde au Conseil des ministres, au sein duquel devrait être menée, à un moment donné, une

*De noodzaak van een Staatshervorming*

In dit verband stelde de heer Calvo de vraag of een zevende Staatshervorming wel echt nodig is. Het antwoord is ja, al was het maar hierom: het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft het moeilijk. Helaas zijn sommige mandatarissen in Vlaanderen en Wallonië niet voldoende op de hoogte van het leed in Brussel. Laten we het voorbeeld nemen van het werkgelegenheidsbeleid en het beleid inzake beroepsopleiding, die nauw met elkaar verbonden zijn. Samenhang reconstrueren door middel van een opeenstapeling van overlegondes en samenwerkingsakkoorden is niet efficiënt. Daarom moet men de moed hebben na te denken over het Belgische model van vier plus één. Spreker begrijpt heel goed dat de Nederlandstaligen niet willen horen over de afschaffing van de Vlaamse Gemeenschap, want dat is een uiterst legitieme eis op het gebied van cultuur en onderwijs. Wat de persoonsgebonden aangelegenheden betreft, heeft de zesde Staatshervorming daarentegen reeds stappen gezet in de richting van een regionalisering, of liever van een «GGC-isering» (al moet worden toegegeven dat de begrippen GGC en Brussels Gewest vrij dicht bij elkaar liggen).

*Concurrerende bevoegdheden*

De heer Dumont vermeldt de voor- en nadelen van de concurrerende bevoegdheden. In principe zijn de deelstaten bevoegd voor aangelegenheden die onder deze categorie bevoegdheden vallen, maar de federale overheid, namelijk de Ministerraad, die paritair is samengesteld, kan beslissen de federale bevoegdheid te doen gelden. In dat geval staat de federale wet boven de deelstaatswetten, zijnde de decreten en ordonnances: «*Bundesrecht bricht Landersrecht.*»

In België is dit soort bevoegdheden uitgesloten om twee belangrijke redenen. Ten eerste wil men de autonomie van de deelstaten maximaal inzetten. Bij concurrerende bevoegdheden hoort immers ook het principe van hiërarchie. In België bestaat dit, op een uitzondering na, niet. Als men een hiërarchie wil invoeren, moet men het eerst eens worden over een lijst van de concurrerende bevoegdheden. Die hoeft niet lang te zijn, maar elke concurrerende bevoegdheid principieel afwijzen, is een vergissing want dit is een logische evolutie, vooral als men artikel 35 van de Grondwet wil activeren.

De tweede reden is dat men geen tweedracht wil zaaien op de Ministerraad, waar op een bepaald moment delicaat overleg zal moeten worden gevoerd tussen voor- en

délibération délicate entre les partisans et les détracteurs de l'activation des compétences concurrentes. Qui dit compétence concurrente dit liberté pour l'autorité fédérale de décider de l'exercer, dans le respect du principe de subsidiarité. Une telle délibération peut évidemment produire une division, si l'une des entités fédérées n'a aucune envie de voir l'autorité fédérale supplanter par sa loi le décret qu'elle aurait adopté. La situation sera différente si l'on active l'article 35 de la Constitution.

L'un des intervenants a fait remarquer que les experts étaient à peu près tous en désaccord et que leurs points de vue divergeaient beaucoup. M. Dumont s'en étonne car ce n'est pas le cas. Comme l'a indiqué M. Calvo, les points de vue des experts se rejoignent largement. Il y a notamment un très large consensus pour lutter contre un déficit démocratique inhérent au Comité de concertation et au mode de conclusion des accords de coopération.

#### *Le spending power*

Le *spending power*, qui existe aux États-Unis et au Canada, permet à l'autorité fédérale d'intervenir financièrement dans un domaine de compétences qui relève des entités fédérées, l'argument étant que cela peut encourager celles-ci à assurer un certain nombre de services communs minimaux sur l'ensemble du territoire de la Fédération. Dans un esprit fédéral, ce système est défendable, mais au Canada par exemple, le *spending power* dont dispose l'autorité fédérale gêne énormément les Québécois, qui sont très soucieux de conserver un maximum d'autonomie et qui le ressentent comme un moyen de faire pression sur l'autonomie des provinces en général et du Québec en particulier.

En Belgique, une autre raison explique l'interdiction du *spending power*. Dans le cadre du fédéralisme financier, une entité n'est compétente pour financer une matière que si elle est compétente dans cette matière. Or, si l'on permet à une Communauté d'exercer une compétence dans une matière où elle n'est pas compétente, telle que la sécurité sociale par exemple, on rend évidemment l'intervention de l'autorité fédérale quasiment sans objet. L'assurance soins de santé, la *zorgverzekering*, établie par un décret de la Communauté flamande, a beaucoup indisposé la Communauté française et la Région wallonne, qui ont fait valoir devant la Cour constitutionnelle que cette assurance empiétait sur la compétence du pouvoir fédéral en matière de sécurité sociale. Malheureusement, la Cour constitutionnelle a donné raison à la Communauté flamande. C'est un début de détricotage de la sécurité sociale que le professeur

tegenstanders over de activering van de concurrerende bevoegdheden. Een concurrerende bevoegdheid betekent dat de federale overheid de vrijheid heeft om die bevoegdheid uit te oefenen in overeenstemming met het subsidiariteitsprincipe. Dergelijk overleg kan voor verdeeldheid zorgen als een van de deelstaten niet wil dat de federale overheid een goedgekeurd decreet verdringt door een wet. De situatie zal verschillend zijn indien artikel 35 wordt geactiveerd.

Een spreker merkte op dat er geen eensgezindheid is onder de deskundigen en dat hun standpunten sterk uiteenlopen. De heer Dumont verbaast zich hierover want dat is niet het geval. Zoals de heer Calvo aangaf, stemmen de standpunten van de deskundigen grotendeels overeen. Er is meer bepaald een ruime consensus om het democratisch deficit tegen te gaan, dat inherent is aan het Overlegcomité en aan de manier waarop samenwerkingssakkoorden worden gesloten.

#### *De spending power*

De *spending power*, die momenteel bestaat in de Verenigde Staten en in Canada, geeft de federale overheid de mogelijkheid om financieel op te treden in aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de deelstaten vallen. De reden hiervoor is dat dit de deelstaten kan aanmoedigen om een aantal minimale gemeenschappelijke diensten te waarborgen op het grondgebied van de Federatie. Vanuit een federaal perspectief is dit systeem verdedigbaar, maar in Canada bijvoorbeeld ervaren de inwoners van Québec de *spending power* van de federale overheid als erg hinderlijk omdat zij nauwlettend toezien op maximale autonomie. Zij zien dit als een drukkingsmiddel op de autonomie van de provincies in het algemeen en van Quebec in het bijzonder.

In België is er een andere reden waarom *spending power* niet mag. Op grond van het financieel federalisme, mag een deelstaat een aangelegenheid alleen maar financieren als ze daarvoor bevoegd is. Als een Gemeenschap een bevoegdheid kan uitoefenen met betrekking tot een aangelegenheid waarvoor ze niet bevoegd is, zoals de sociale zekerheid bijvoorbeeld, dan is het optreden van de federale overheid uiteraard nagenoeg zinloos. De zorgverzekering, vastgesteld door een decreet van de Vlaamse Gemeenschap, ontstemde de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest. Zij brachten dit voor het Grondwettelijk Hof en voerden aan dat die verzekering afbreuk deed aan de bevoegdheid van de federale overheid inzake sociale zekerheid. Helaas gaf het Grondwettelijk Hof de Vlaamse Gemeenschap gelijk. Dat is het begin van de ontrafeling van de sociale zekerheid en professor Dumont kan dit alleen maar betreuren.



Dumont ne peut que regretter. Il constate dès lors que l'interdiction du *spending power* est relativement justifiée en Belgique.

#### *Le fédéralisme coopératif*

L'orateur ne partage pas du tout l'idée de M. Pieters selon laquelle la Constitution et la loi spéciale n'ont pas voulu le fédéralisme coopératif mais que celui-ci serait l'œuvre de l'activisme juridictionnel, en particulier de la Cour constitutionnelle. Pour M. Dumont, si l'ancrage constitutionnel des accords de coopération fait défaut, le législateur spécial a néanmoins voulu le fédéralisme coopératif. L'article 92*bis* de la loi spéciale a été adopté démocratiquement. La Cour constitutionnelle rend de temps à autre un arrêt, avec beaucoup de prudence, pour obliger les entités fédérées et l'autorité fédérale à conclure des accords de coopération là où la loi spéciale ne prévoit pas cette obligation, mais seulement dans des circonstances très spécifiques et, notamment, pour des raisons liées à l'intégration européenne.

#### *Le Comité de concertation*

Enfin, le professeur Dumont comprend parfaitement M. Di Rupo, ministre-président de la Région wallonne, quand il se réjouissait de ne pas avoir de mandat formel de son gouvernement pour siéger au Codeco, parce que dans le cas contraire, il n'aurait pas été possible de négocier.

En effet, le Comité de concertation est un lieu de négociation. À cet égard, il faut éviter d'enfermer les ministres qui siègent au Codeco dans un mandat donné préalablement. Ils doivent garder une certaine marge de manœuvre, à défaut de quoi la négociation est vouée à l'échec. En revanche, il est important de prévoir l'obligation de rendre des comptes. Une révision de la Constitution pourrait donner au Sénat la compétence d'interroger les ministres, y compris les ministres fédérés sur les décisions prises par le Codeco.

Il faut donc bien distinguer les différents moyens de résorber le déficit démocratique. Pour le professeur Dumont, la légitimité démocratique des décisions du Comité de concertation se gagne a posteriori, mais pas par le biais de mandats donnés a priori.

Hij stelt dan ook vast dat het verbod op *spending power* in België veeleer gerechtvaardigd is.

#### *Het samenwerkingsfederalisme*

Spreker is het helemaal niet eens met het idee van de heer Pieters dat de Grondwet en de bijzondere wet het samenwerkingsfederalisme niet hebben gewild, maar dat dit het werk is van rechterlijk activisme, in het bijzonder van het Grondwettelijk Hof. Volgens de heer Dumont heeft de bijzondere wetgever, hoewel de grondwettelijke verankering van de samenwerkingsakkoorden ontbreekt, toch het samenwerkingsfederalisme gewild. Artikel 92*bis* van de bijzondere wet werd democratisch goedgekeurd. Af en toe velt het Grondwettelijk Hof heel voorzichtig een arrest, om de deelstaten en de federale overheid te verplichten samenwerkingsakkoorden te sluiten daar waar de bijzondere wet niet in die verplichting voorziet, maar dan alleen in heel specifieke omstandigheden, met name om redenen in verband met de Europese integratie.

#### *Het Overlegcomité*

Tot slot begrijpt professor Dumont de heer Di Rupo, minister-president van het Waals Gewest perfect, wanneer hij verheugd was omdat hij geen formeel mandaat van zijn regering had om zitting te hebben in het OC, omdat onderhandelen anders onmogelijk was geweest.

Het Overlegcomité is immers een plaats waar onderhandeld wordt. Men moet daarom voorkomen dat men de ministers die in het OC zitting hebben, opsluit in een vooraf gegeven mandaat. Ze moeten een bepaalde speelruimte behouden, anders zijn de onderhandelingen gedoemd om te mislukken. Het is daarentegen belangrijk ervoor te zorgen dat men verplicht is rekenschap af te leggen. Een grondwetsherziening kan de Senaat de bevoegdheid geven om de ministers, ook de deelstaatsministers, vragen te stellen over de beslissingen die het OC genomen heeft.

Men moet dus een duidelijk onderscheid maken tussen de diverse middelen om het democratisch deficit teniet te doen. Voor professor Dumont wordt de democratische legitimiteit van het Overlegcomité achteraf behaald en niet door mandaten die vooraf worden gegeven.

b) Mme Romainville*La Belgique à quatre*

Mme Romainville déclare que, pour évaluer le système fédéral actuel, les experts universitaires doivent se baser sur des critères clairs. Si l'on prend comme critères la responsabilité politique, la possibilité pour le citoyen de savoir de qui relève une décision, quelles matières gèreront les personnes qu'il élira lors des élections, le fait qu'un parlement puisse demander des comptes à son gouvernement, force est de constater que la situation bruxelloise pose problème. L'experte ne pense pas que le Bruxellois qui vote comprenne vraiment les structures institutionnelles bruxelloises. L'objectif de la commission est précisément d'identifier les problèmes à l'aide de critères bien déterminés, comme la lisibilité du système ou la responsabilité politique, qui sont des enjeux démocratiques importants.

Selon l'experte, le système permettant de répondre le mieux possible à ces enjeux démocratiques serait un découpage de la Belgique en quatre. Il poserait toutefois des difficultés en matière de culture et d'enseignement et en ce qui concerne le lien toujours très fort entre Wallons et francophones bruxellois et entre Flamands et néerlandophones bruxellois. De plus, il est vrai que la régionalisation de certaines matières communautaires, comme l'enseignement, serait très coûteuse et prendrait du temps. En revanche, selon Mme Romainville, toutes les compétences qui ont fait l'objet de transferts vers la Cocof et la Région wallonne via l'article 138, gagneraient à être régionalisées.

Si l'on veut débattre des différents scénarios d'une Belgique à quatre, Mme Romainville insiste pour que l'on commence par déterminer des critères d'évaluation clairs du système actuel – responsabilité politique, lisibilité, caractère démocratique, efficacité – et que l'on consacre à ce thème un débat approfondi particulier, plutôt que d'en discuter à l'occasion d'un débat sur les formes de coopération, même si les deux questions sont liées.

*La refédéralisation des compétences en matière de climat*

Certains se demandent s'il serait opportun de refédéraliser les compétences en matière de climat qui dépendent largement de l'Union européenne. Or ce n'est pas parce que ces compétences sont largement transférées au niveau européen que les autorités belges n'ont plus

b) Mevrouw Romainville*België met vier*

Mevrouw Romainville verklaart dat, om het huidige federale systeem te evalueren, de academische experts zich op duidelijke criteria moeten baseren. Als men als criteria de politieke verantwoordelijkheid hanteert, de mogelijkheid voor de burger om te weten wie voor een beslissing bevoegd is en welke aangelegenheden de personen die hij bij de verkiezingen aanwijst, zullen beheren, of de mogelijkheid voor een parlement om rekenschap te vragen aan zijn regering, dan moet men vaststellen dat de toestand in Brussel problematisch is. De experte denkt niet dat de Brusselse kiezer de Brusselse institutionele structuren begrijpt. Het is precies de doelstelling van de commissie om de problemen te identificeren aan de hand van welbepaalde criteria, zoals de leesbaarheid van het systeem of de politieke verantwoordelijkheid, die belangrijke democratische thema's zijn.

Volgens de deskundige zou een verdeling van België in vier Gewesten de beste manier zijn om deze democratische uitdagingen aan te gaan. Er zouden echter wel problemen ontstaan met betrekking tot cultuur en onderwijs en met de nog steeds hechte band tussen Walen en Franstalige Brusselaars en Vlamingen en Nederlandstalige Brusselaars. Bovendien is het inderdaad zo dat de regionalisering van sommige gemeenschapsaangelegenheden, zoals onderwijs, duur en tijdrovend zou zijn. Daarentegen zouden volgens mevrouw Romainville alle bevoegdheden die via artikel 138 naar de Cocof en het Waals Gewest zijn overgeheveld, er baat bij hebben om geregionaliseerd te worden.

Als men wil debatteren over de verschillende scenario's van een vierledig België, moet men volgens mevrouw Romainville beginnen met het vaststellen van duidelijke evaluatiecriteria voor het huidige systeem (politieke verantwoordelijkheid, leesbaarheid, democratisch gehalte, doeltreffendheid). Over dit thema moet een diepgaand debat worden gevoerd, in plaats van erover te discussiëren in het kader van een debat over de samenwerkingsvormen, ook al zijn deze twee zaken met elkaar verbonden.

*De herfederalisering van de bevoegdheden inzake klimaat*

Sommigen vragen zich af of het wenselijk zou zijn om de bevoegdheden inzake klimaat, die grotendeels afhangen van de Europese Unie, te herfederaliseren. Het is echter niet omdat deze bevoegdheden grotendeels naar het Europese niveau zijn overgeheveld, dat de Belgische

rien à faire. L'exécution des décisions de l'UE repose sur les États membres. Les directives européennes doivent être transposées dans des règles nationales. Beaucoup de décisions européennes nécessitent une décision politique au niveau national, comme le *burden sharing* ou le contenu matériel des politiques à mettre en œuvre au niveau national pour atteindre les objectifs fixés par l'UE.

Comme le transfert de certaines matières à l'UE rend la coopération encore plus nécessaire, il se peut qu'il soit plus judicieux de confier certaines compétences à l'autorité fédérale. Au vu du nombre d'accords de coopération nécessaires pour transposer certaines directives et mettre en œuvre le droit européen, on peut penser qu'une refédéralisation ou une primauté du niveau fédéral seraient utiles.

#### *La responsabilité politique*

Concernant les contrôles démocratiques, qu'il s'agisse du Comité de concertation ou des accords de coopération, l'enjeu démocratique est, selon Mme Romainville, la responsabilité politique. Celle-ci comporte plusieurs aspects:

- la possibilité pour les parlements d'exiger de leur gouvernement des informations et explications sur les faits, les procédures et les politiques. À cet égard, il conviendrait, selon la professeure, de formaliser un peu mieux les dispositifs qui organisent cette explication ou justification, en particulier en ce qui concerne le Comité de concertation;
- la possibilité d'interroger les titulaires de la fonction gouvernementale, de questionner le caractère suffisant et pertinent des informations fournies, de poser des questions sur la conduite du gouvernement. Ici aussi, il faudrait sans doute revoir le droit parlementaire pour créer des espaces – le Sénat seul? la Chambre et le Sénat ensemble? – permettant d'interroger les gouvernements sur les discussions menées et les décisions prises dans les différentes formes de coopération;
- la possibilité pour les parlementaires de porter un jugement sur la conduite des membres du gouvernement, de l'approuver ou de la désapprouver. Il faudrait peut-être formaliser la manière dont les parlements peuvent prendre position sur la coopération organisée;

overheid niets meer te doen heeft. De tenuitvoerlegging van Europese beslissingen is een verantwoordelijkheid van de lidstaten. Europese richtlijnen moeten in nationale regelgeving worden omgezet. Vele Europese beslissingen vergen een politieke beslissing op nationaal niveau, zoals de *burden sharing* of de materiële inhoud van de beleidsmaatregelen die op nationaal niveau moeten worden genomen om de Europese doelstellingen te halen.

Aangezien de overdracht van sommige aangelegenheden naar de EU een samenwerking nog noodzakelijker maakt, zou het misschien verstandiger zijn om sommige bevoegdheden aan de federale overheid toe te vertrouwen. Gelet op het aantal samenwerkingsakkoorden dat nodig is om sommige richtlijnen om te zetten en het Europees recht uit te voeren, kan een herfederalisering of het primaat van het federale niveau zijn nut hebben.

#### *De politieke verantwoordelijkheid*

Wat de democratische controles betreft, op het Overlegcomité of op de samenwerkingsakkoorden, ligt de politieke uitdaging volgens mevrouw Romainville in de politieke verantwoordelijkheid. Dit houdt verschillende aspecten in:

- de parlementen moeten informatie en uitleg kunnen vragen aan hun regeringen over feiten, procedures en beleidsmaatregelen. Volgens spreekster moeten hiervoor de regels die deze uitleg of verantwoording organiseren iets beter geformaliseerd worden, in het bijzonder wat het Overlegcomité betreft;
- de mogelijkheid om de regeringsleden te onderwerpen, vragen te stellen over de volledigheid en relevantie van de geleverde informatie, en over het optreden van de regering. Ook op dit vlak moet het parlementair recht allicht worden herzien om fora te creëren – de Senaat alleen, of de Kamer en Senaat samen? – waar de regeringen kunnen worden bevraagd over de besprekingen en beslissingen die plaatsgevonden hebben in de verschillende samenwerkingsvormen;
- de parlementsleden moeten het optreden van regeringsleden kunnen beoordelen, om het goed of af te keuren. Misschien moet de manier waarop parlementen een standpunt innemen over de georganiseerde samenwerking worden geformaliseerd;

– la nécessité que le gouvernement assume les conséquences de ses décisions. Il ne s'agit pas nécessairement de le pousser à la démission. On pourrait également réfléchir à la manière de lier certaines conséquences à la conduite d'un gouvernement que le parlement devant lequel il est responsable jugerait discutable.

### *Les décrets conjoints*

Le grand champion dans le domaine des décrets conjoints est actuellement la Région de Bruxelles-Capitale. Vu le «bazar» institutionnel qu'est la Région, il faut bien trouver des modes de coopération. Il existerait déjà sept décrets conjoints au niveau bruxellois, mais aucun d'entre eux n'a été conclu par la Communauté flamande et peu l'ont été par la Région wallonne. Pourquoi?

L'accord de coopération reste un instrument beaucoup plus séduisant, car il ne s'embarrasse pas de toute la procédure du décret conjoint. En l'occurrence, on a voulu renforcer l'aspect démocratique mais on y perd en flexibilité. Par contre, il pourrait être intéressant de repartir des raisons qui ont poussé à la création des décrets conjoints pour revoir la procédure des accords de coopération.

### *L'inefficacité des formes de coopération en matière de climat*

Interrogée sur son point de vue quant à l'atteinte aux droits des générations futures que pourrait constituer la politique actuelle en matière de climat, la professeure déclare avoir abordé la question dans sa note avec beaucoup de circonspection. Elle y déclare que si l'on prend en compte le récent arrêt de la Cour constitutionnelle allemande au sujet de la loi «Climat» allemande, dans un contexte fédéral impliquant aussi un *burden sharing* et des négociations sur les efforts climatiques respectifs, on doit se poser des questions sur les résultats très décevants de la gouvernance climatique. Selon cette Cour, tout report d'effort en matière de réduction des gaz à effet de serre dans un État fédéral démocratique implique une violation des droits fondamentaux et une atteinte irréversible aux générations futures. La Cour constitutionnelle allemande établit par ailleurs un principe de légalité des décisions en matière climatique. Selon elle, le Parlement doit être très étroitement associé aux décisions et particulièrement au *burden sharing*, c'est-à-dire à la détermination des quotas de réductions et de leur étalement dans le temps. Cela doit nous interpeller

– de regering moet de gevolgen van haar beslissingen op zich nemen. Het hoeft niet noodzakelijk om een ontslag te gaan. Men kan ook nadenken over manieren om bepaalde gevolgen te verbinden aan het optreden van een regering dat wordt afgekeurd door het parlement waarvoor zij verantwoording moet afleggen.

### *De gezamenlijke decreten*

De grote kampioen op het vlak van gezamenlijke decreten is momenteel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Gewest is institutioneel zo'n «zootje», dat men wel op zoek moet gaan naar manieren om samen te werken. Er zouden reeds zeven gezamenlijke decreten bestaan op het Brusselse niveau, maar geen enkele werd aangenomen door Vlaanderen en maar een paar door het Waals Gewest. Waarom?

Een samenwerkingsakkoord blijft een veel aantrekkelijker instrument, omdat er geen nood is aan de hele procedure rond een gezamenlijk decreet. Met gezamenlijke decreten heeft men het democratische aspect willen versterken, maar dat is ten koste gegaan van de flexibiliteit. Het zou bij een herziening van de procedure voor de samenwerkingsakkoorden echter wel interessant zijn om opnieuw te vertrekken vanuit de redenen die aan de invoering van de gezamenlijke decreten ten grondslag lagen.

### *De ondoeltreffendheid van de samenwerkingsvormen inzake klimaat*

Als antwoord op de vraag naar haar standpunt over het klimaatbeleid en de mogelijke schending van de rechten van de toekomstige generaties, verklaart de professor dat zij deze kwestie in haar nota heel omzichtig te berde heeft gebracht. Daarin staat dat als men rekening houdt met het recente arrest van het Duitse Grondwettelijk Hof over de Duitse «Klimaatwet», in een gelijkaardige federale context van *burden sharing* en onderhandelingen over de respectieve klimaatinspanningen, men zich vragen moet stellen over de heel teleurstellende resultaten van het klimaatbeleid. Volgens dat Hof houdt uitstel van inspanningen inzake de vermindering van broeikasgasen in een democratisch federaal land, een schending in van de grondrechten en een onomkeerbare aanslag op de toekomstige generaties. Het Duitse Grondwettelijk Hof stelt overigens een wettelijkheidsbeginsel vast voor de beslissingen inzake klimaat. Volgens het Hof moet het Parlement heel nauw betrokken zijn bij die beslissingen, in het bijzonder bij de *burden sharing*, met andere woorden, het bepalen van de emissiequota en de spreiding ervan in de tijd. Daar moeten wij zeker bij stilstaan, want in



car, dans notre pays, la gestion de la coopération en matière climatique est essentiellement exécutive et, selon l'experte, pose un problème constitutionnel. Elle ajoute que des juges belges – dans la *Klimaatzaak* notamment – ont déjà reconnu un problème de responsabilité civile de l'État du chef de son inaction.

### *L'exercice asymétrique des compétences*

Mme Romainville est d'avis que la proposition de loi n°55-2451 qui vient d'être déposée mérite un examen plus approfondi mais la professeure peut toutefois donner quelques éléments de réponses concernant l'exercice asymétrique des compétences.

Premièrement, la section de législation du Conseil d'État n'a, à ce stade, pas exclu un exercice asymétrique des compétences fédérales, mais dans des cas assez différents du cas envisagé dans la proposition de loi. Il était par exemple question de projets d'arrêtés royaux.

Deuxièmement, l'experte considère que cet exercice asymétrique malmène deux principes constitutionnels, le principe d'égalité devant la loi et de non-discrimination et le principe d'indisponibilité des compétences. En l'état actuel du droit, l'État fédéral ne peut se défaire de certaines de ses compétences, ni par une loi ordinaire ni par un accord de coopération. Une telle décision relève du législateur spécial ou du Constituant.

### *La primauté au niveau fédéral*

Enfin, sur la hiérarchie fédérale, Mme Romainville a écrit avec M. Karel Reybrouck, doctorant à la *KU Leuven*, un court article (10). Ils y reconnaissent qu'il faut s'interroger sur l'efficacité des formes de coopération et qu'il est nécessaire, dans certains cas, notamment compte tenu des exigences européennes, soit d'introduire des compétences concurrentes, soit de mieux assumer le fait que certaines compétences concurrentes existent déjà, même si elles ne disent pas leur nom. Selon les deux auteurs, la primauté au fédéral peut constituer une solution plus efficace que la coopération dans certains cas. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une solution magique. D'une part, l'autorité fédérale doit disposer encore de l'expertise nécessaire pour

ons land is de samenwerking inzake klimaat vooral een executieve aangelegenheid, wat volgens de deskundige een grondwettelijk probleem vormt. Zij voegt hieraan toe dat bepaalde Belgische rechters – bijvoorbeeld in de *Klimaatzaak* – de burgerlijke aansprakelijkheid van de Staat wegens verzuim reeds hebben erkend.

### *De asymmetrische uitoefening van bevoegdheden*

Mevrouw Romainville meent dat het pas ingediende wetsvoorstel nr. 55-2451 een grondigere bespreking verdient. Zij kan echter reeds enkele antwoorden bieden over de asymmetrische uitoefening van bevoegdheden.

Ten eerste heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in dit stadium een asymmetrische uitoefening van federale bevoegdheden niet uitgesloten, maar in aangelegenheden die tamelijk verschillen van die van het wetsvoorstel. Het ging bijvoorbeeld om ontwerpen van koninklijke besluiten.

Ten tweede meent de deskundige dat deze asymmetrische uitoefening twee grondwetsbeginselen met voeten treedt: het beginsel van gelijkheid voor de wet en dat van de onvervreemdbaarheid van bevoegdheden. Volgens de huidige wetgeving kan de federale overheid zich niet ontdoen van zijn bevoegdheden, noch via een gewone wet, noch via een samenwerkingsakkoord. De bevoegdheid voor een dergelijke beslissing ligt bij de bijzondere wetgever of de grondwetgever.

### *Het primaat van het federale niveau*

Over de federale hiërarchie ten slotte heeft mevrouw Romainville een kort artikel geschreven met de heer Karel Reybrouck, doctorandus aan de *KU Leuven* (10). Daarin wordt erkend dat de doeltreffendheid van de samenwerkingsvormen ter discussie moet worden gesteld en dat in bepaalde gevallen, meer bepaald met het oog op de Europese eisen, ofwel concurrerende bevoegdheden moeten worden ingevoerd, ofwel moet aanvaard worden dat bepaalde concurrerende bevoegdheden reeds bestaan, ook al wijst de benaming daar niet op. Volgens beide auteurs kan het primaat van het federale niveau in sommige gevallen een doeltreffendere oplossing zijn dan samenwerking. Dit is echter geen wondermiddel. Enerzijds moet de federale overheid nog over de nodige

(10) Céline Romainville et Karel Reybrouck, «Le débat sur la hiérarchie fédérale en Belgique. Nécessaire en temps de crise et en temps ordinaire?», *Leuven Blog for Public Law*, 18 juin 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/le-debat-sur-la-hierarchie-federale-en-belgique-necessaire-en-temps-de-crise-et-en-temps-ordinaire>.

(10) Céline Romainville en Karel Reybrouck, «Le débat sur la hiérarchie fédérale en Belgique. Nécessaire en temps de crise et en temps ordinaire?», *Leuven Blog for Public Law*, 18 juni 2021, <https://www.leuvenpubliclaw.com/le-debat-sur-la-hierarchie-federale-en-belgique-necessaire-en-temps-de-crise-et-en-temps-ordinaire>.

agir dans le domaine faisant l'objet de la compétence concurrente, ce qui n'est pas certain après le transfert de compétences et des administrations, et, d'autre part, il faut pouvoir se mettre d'accord au niveau fédéral sur l'opportunité d'intervenir dans ce domaine au détriment de la compétence des entités fédérées.

*L'inscription dans la Constitution des formes de coopération*

La professeure ne s'appesantira pas sur l'inscription éventuelle des formes de coopération dans la Constitution. Comme le professeur Hugues Dumont l'a écrit, ne faudrait-il pas que la Constitution ordonne les sources juridiques des instruments contraignants dans l'ordre juridique belge et, dans ce cadre-là, reconnaisse éventuellement la figure des accords de coopération et les autorités de coopération importantes, comme le Comité de concertation?

c) Mme Rosoux

*L'équipollence des normes*

Mme Rosoux explique que, pour appréhender la répartition des compétences, une approche historique est nécessaire. Un mouvement s'est mis en place, qui a donné lieu à six réformes institutionnelles. On ne peut pas dire que les entités fédérées n'ont pas participé à ce mouvement qui a donné lieu au démembrement progressif des compétences de l'État fédéral au profit des entités fédérées. L'origine des Communautés et des Régions correspond en effet à des demandes, des aspirations divergentes. Ce n'est donc pas le pouvoir fédéral qui a attribué de manière autoritaire des compétences aux Communautés et aux Régions.

L'histoire du fédéralisme belge a, depuis le début, consacré l'idée d'égalité entre les entités fédérées et cette égalité a pour conséquence que les entités fédérées peuvent adopter des normes équipollentes à la loi. Cette équipollence – seule l'ordonnance bruxelloise a un statut légèrement inférieur – a évidemment généré la nécessité d'un arbitrage, et c'est ainsi qu'est apparue la Cour constitutionnelle.

S'il y avait eu, depuis le départ, une règle hiérarchique établissant la primauté de la loi fédérale, on aurait certes réduit le risque de voir surgir des conflits de compétences entre normes équipollentes; toutefois, cette égalité résulte du processus même de fédéralisation du pays et de la volonté de reconnaître les entités fédérées comme des pairs.

expertise beschikken om op te treden voor een aangelegenheid die binnen een concurrerende bevoegdheid valt, wat niet zeker is na de overdracht van bevoegdheden en overheidsdiensten, en anderzijds, moet er op federaal niveau afgesproken worden of ter zake kan worden opgetreden ten koste van de bevoegdheid van de deelstaten.

*Opname van samenwerkingsvormen in de Grondwet*

Spreekster zal niet ingaan op de eventuele opname van samenwerkingsvormen in de Grondwet. Zoals professor Hugues Dumont stelde: zou de Grondwet de rechtsbronnen van de bindende instrumenten in de Belgische rechtsorde niet moeten vastleggen en in dat kader eventueel de figuur van samenwerkingsakkoorden en belangrijke samenwerkingsinstanties, zoals het Overlegcomité, moeten erkennen?

c) Mevrouw Rosoux

*De gelijkwaardigheid van de normen*

Mevrouw Rosoux legt uit dat voor een goed begrip van de verdeling van de bevoegdheden een historische benadering nodig is. Er kwam een beweging op gang die tot zes institutionele hervormingen heeft geleid. Er kan niet worden beweerd dat de deelstaten niet hebben deelgenomen aan deze beweging, die tot de geleidelijke ontmanteling van de bevoegdheden van de Federale Staat heeft geleid, ten gunste van de deelstaten. De oorsprong van de Gemeenschappen en Gewesten vloeit immers voort uit uiteenlopende eisen en verlangens. Het was dus niet de federale overheid die autoritair bevoegdheden toekende aan de Gemeenschappen en Gewesten.

De geschiedenis van het Belgisch federalisme is vanaf het begin gestoeld op het beginsel van de gelijkheid van de deelstaten. Daardoor kunnen de deelstaten normen goedkeuren die gelijkwaardig zijn aan een wet. Die gelijkwaardigheid – alleen de Brusselse ordonnantie heeft een iets lagere status – maakte arbitrage noodzakelijk, wat tot de oprichting van het Grondwettelijk Hof heeft geleid.

Als er vanaf het begin een hiërarchische regel was geweest die het primaat van de federale wet vaststelde, was de kans op bevoegdheidsconflicten tussen gelijkwaardige normen zeker kleiner geweest; maar die gelijkheid vloeit voort uit het federaliseringsproces van het land zelf en uit de wil om de deelstaten als gelijkwaardig te erkennen.

*Les compétences concurrentes*

Dans un modèle fondé sur l'équipollence des normes et sur l'égalité, où, chacun exerçant des compétences exclusives, il n'est pas nécessaire d'appliquer des règles de primauté, la répartition actuelle des compétences est logique. Des compétences concurrentes ne correspondent pas à notre vision actuelle du fédéralisme. Elles peuvent être envisagées, mais il faudra alors changer le système car elles sont fondées sur deux idées: soit l'autorité fédérale limite les compétences de l'entité fédérée soit, une fois qu'elle intervient, les entités fédérées perdent leurs compétences. Ce mécanisme de concurrence implique précisément la hiérarchie que l'on n'a pas voulu instaurer dans notre modèle de fédéralisme.

*Les compétences résiduelles*

Vu le démembrement progressif des compétences de l'État fédéral au profit des entités fédérées pour répondre aux aspirations de celles-ci, la mise en œuvre de l'article 35 de la Constitution ne correspond évidemment pas du tout à la logique du fédéralisme belge. Elle imposerait un changement de paradigme. Il s'agit bien entendu d'un choix politique, avec le nœud gordien qui consiste à déterminer quelle entité serait compétente pour ces fameuses compétences résiduelles.

*Les compétences asymétriques*

La possibilité d'asymétrie fait effectivement partie de l'accord de gouvernement, mais sous quelle forme? Vise-t-elle les accords de coopération ou un autre instrument qui irait plus loin?

La section de législation du Conseil d'État a déjà considéré qu'elle n'excluait pas par principe des accords de coopération asymétriques. Encore une fois, cette asymétrie suppose un accord des différentes parties. Elle suppose que les différentes parties aient participé à la conclusion de cet accord, que l'on ait constaté des points de vue légèrement différents et que l'on mette cela en œuvre dans l'accord de coopération mais sans modifier la répartition des compétences et sans porter atteinte au principe d'égalité. Apparaît donc immédiatement cette fameuse nouvelle limite liée aux droits fondamentaux: le respect du principe d'égalité et de non-discrimination.

La section de législation du Conseil d'État pose une autre limite: ces accords de coopération asymétriques ne peuvent pas être «incompatibles» entre eux. Cette notion d'incompatibilité pourrait faire écho à la fameuse notion

*De concurrerende bevoegdheden*

In een model dat gebaseerd is op gelijkwaardigheid van normen en op gelijkheid en waar ieder exclusieve bevoegdheden heeft, dienen geen voorrangsregels te worden toegepast en is de huidige bevoegdheidsverdeling logisch. Concurrerende bevoegdheden stroken niet met onze huidige visie op federalisme. Ze kunnen worden overwogen, maar dan moet het systeem worden veranderd, want ze zijn op twee ideeën gebaseerd: ofwel beperkt de federale overheid de bevoegdheden van de deelstaat, ofwel verliezen de deelstaten hun bevoegdheden zodra de federale overheid optreedt. Dat concurrentiemechanisme impliceert net de hiërarchie die men niet wilde invoeren in ons federaal model.

*Residuaire bevoegdheden*

Gelet op de geleidelijke overheveling van de bevoegdheden van de Federale Staat naar de deelstaten om tegemoet te komen aan de wensen van de deelstaten, past de uitvoering van artikel 35 van de Grondwet uiteraard totaal niet in de logica van het Belgisch federalisme. Dat zou een paradigmawijziging inhouden. Het gaat wel degelijk om een politieke keuze, met als gordiaanse knoop: welke deelstaat is bevoegd voor die beruchte residuaire bevoegdheden.

*Asymmetrische bevoegdheden*

Een mogelijkheid tot asymmetrie maakt effectief deel uit van het regeerakkoord, maar in welke vorm? Beoogt men de samenwerkingsakkoorden of een ander instrument dat verder zou reiken?

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft al gesteld dat ze asymmetrische samenwerkingsakkoorden niet principieel uitsluit. Nogmaals, die asymmetrie veronderstelt een akkoord van de verschillende partijen. Er wordt verondersteld dat de verschillende partijen hebben deelgenomen aan het sluiten van dit akkoord, dat licht verschillende standpunten werden vastgesteld en dat dit in het samenwerkingsakkoord wordt opgenomen, maar zonder te raken aan de bevoegdheidsverdeling en het gelijkheidsbeginsel. Meteen komt de beruchte nieuwe beperking naar voren die aan de fundamentele rechten gekoppeld is: de naleving van het principe van gelijkheid en niet-discriminatie.

De afdeling wetgeving van de Raad van State stelt een andere beperking: die asymmetrische samenwerkingsakkoorden mogen onderling niet «onverenigbaar» zijn. Dat begrip van onverenigbaarheid zou een doorslag

de loyauté fédérale qui interviendrait dans le cadre de cette asymétrie.

La proposition de loi n° 55 2451/001, déposée le 26 janvier 2022, évoque la possibilité de législations asymétriques, ce qui va plus loin.

Cette possibilité devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie. Qui plus est, elle semble impliquer une sorte d'activation par les entités fédérées. Or, on ne peut pas forcer une autorité à exercer une compétence. On peut se mettre d'accord avec elle quant à l'exercice d'une compétence, mais on ne peut jamais la contraindre.

#### *La formalisation de la concertation dans la loi ou la Constitution*

Le Codeco, les CIM, etc., ont été progressivement formalisés dans la loi, mais les conférences interministérielles existaient déjà avant que leur existence soit consacrée dans la loi. La concertation est intrinsèque à l'exercice des compétences. Elle était menée par des organes qui avaient une existence officieuse. Cela pose-t-il nécessairement problème? L'existence de cette concertation officieuse signifie que celle-ci est indispensable dans le système du fédéralisme. On peut, à cet égard, formuler deux remarques.

Tout d'abord, la concertation est indispensable pour l'exercice d'une compétence. Autrement dit, elle est intrinsèquement liée à celle-ci.

Ensuite, le fait de formaliser un organe dans la Constitution renforce évidemment sa visibilité d'un point de vue symbolique et politique mais cela ne change pas forcément l'efficacité de son fonctionnement. Ce n'est pas parce qu'un élément est formalisé qu'il fonctionne mieux, ni parce qu'il n'est pas formalisé qu'il fonctionne moins bien.

#### *Le contrôle sur le Codeco*

Le Comité de concertation est un lieu de rencontre, une table autour de laquelle on regroupe des représentants des différents Exécutifs. C'est un organe paritaire, d'une part parce qu'il réunit l'État fédéral et les entités fédérées, et d'autre part sur le plan linguistique car les deux grandes Communautés du pays s'y retrouvent.

Un contrôle est déjà exercé par les parlements des différentes entités fédérées et par le Parlement fédéral dans la mesure où les représentants des différents exécutifs sont responsables devant leur propre assemblée. Ce

kunnen zijn van het begrip federale loyaliteit dat in het kader van die asymmetrie zou optreden.

Voorstel van wet nr. 55 2451/001, ingediend op 26 januari 2022, vermeldt de mogelijkheid van asymmetrische wetgevingen, wat verder reikt.

Over die mogelijkheid moet grondig worden nagedacht. Meer nog, het lijkt een vorm van activering door de deelstaten in te houden. Een overheid kan evenwel niet gedwongen worden om een bevoegdheid uit te oefenen. Men kan het met die overheid eens worden over de uitoefening van een bevoegdheid, maar men kan haar daar nooit toe verplichten.

#### *De formalisering van het overleg in de wet of de Grondwet*

Het Overlegcomité, de IMC's, enz., werden geleidelijk formeel in de wet verankerd, maar de interministeriële conferenties bestonden al vóór ze in de wet werden bekrachtigd. Overleg hoort bij de uitoefening van bevoegdheden. Het werd gevoerd door organen die officieus bestonden. Is dat eigenlijk een probleem? Dat dit officieuze overleg bestaat, betekent dat het onontbeerlijk is in het federale systeem. Hierbij kunnen twee opmerkingen worden geformuleerd.

Ten eerste, overleg is onontbeerlijk voor de uitoefening van een bevoegdheid. Met andere woorden, het is er intrinsiek mee verbonden.

Ten slotte, door een orgaan formeel in de Grondwet te verankeren, wordt het uiteraard symbolisch en politiek zichtbaarder, maar dat maakt het niet noodzakelijk efficiënter. Een formele verankering betekent niet dat het beter zal werken en omgekeerd.

#### *Toezicht op het Overlegcomité*

Het Overlegcomité is een ontmoetingsplaats voor vertegenwoordigers van de verschillende regeringen. Het is een paritair orgaan enerzijds, omdat de Federale Staat en de deelstaten hier samenkomen en anderzijds, omdat de twee grote gemeenschappen van het land elkaar hier ontmoeten.

Toezicht wordt al uitgeoefend door de parlementen van de verschillende deelstaten en door het Federaal Parlement omdat vertegenwoordigers van de verschillende uitvoerende machten verantwoording moeten



n'est donc pas parce que l'on formaliserait l'existence du Codeco qu'il faudrait nécessairement créer une responsabilité spécifique en tant qu'organe individuel, puisque les personnes qui y siègent sont de toute façon responsables devant leur assemblée. Par conséquent, Mme Rosoux se demande si la question d'un contrôle du Codeco en tant que tel, le cas échéant par le Sénat, est vraiment pertinente.

La question de la transparence du Codeco est différente. Encore une fois, il faut partir du principe que c'est un lieu de concertation où discutent des gouvernements. La transparence poursuit un but légitime, elle est nécessaire dans une certaine mesure, mais elle fait toujours l'objet d'un équilibre. Il ne faut pas oublier que les différentes législations en matière d'accès aux documents administratifs et de transparence préservent toujours le secret des délibérations des différents gouvernements. Cela signifie donc que l'intérêt général poursuivi par ce secret est considéré comme étant prépondérant par rapport à la transparence. Par conséquent, les délibérations du Codeco en tant que telles et donc tout un aspect de son fonctionnement ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'une grande visibilité. L'organe peut être visible, mais pas ses coulisses. C'est une nuance dont il faut tenir compte.

#### *Le rôle du Sénat*

Le rôle du Sénat dans le domaine institutionnel est important en tant qu'égal de la Chambre. Si l'on évolue vers des formes de compétences qui lui seraient réservées, on perdrait cette logique. Or Mme Rosoux considère qu'il faut associer la Chambre et le Sénat dans cette même mission fédérale au sens large. L'information concernant, précisément, les accords de coopération négociés, les projets, etc., devrait donc être transmise à la fois au Sénat et à la Chambre des représentants.

Il faudra certainement se pencher sur la question de la participation citoyenne au Sénat. D'ailleurs, toutes les institutions réfléchissent à cette manière d'associer les citoyens. Pour Mme Rosoux, cette assemblée citoyenne fonctionnerait très bien à côté du Sénat actuel. L'association de représentants de la société civile pourrait en effet s'avérer utile pour certaines thématiques à déterminer. Par contre, pour les matières institutionnelles, techniques et compliquées, on peut se demander si une assemblée citoyenne apporterait véritablement une plus-value.

afleggen voor hun eigen assemblee. Het is niet omdat het bestaan van het Overlegcomité formeel wordt verankerd dat er een specifieke verantwoording moet worden afgelegd als individueel orgaan, omdat de mensen die er zitting hebben in ieder geval verantwoording moeten afleggen voor hun assemblee. Bijgevolg vraagt mevrouw Rosoux zich af of toezicht op het Overlegcomité als dusdanig, *in casu* door de Senaat, werkelijk relevant is.

De transparantie van het Overlegcomité is een andere zaak. Nogmaals moet men ervan uitgaan dat dit een plaats is waar de verschillende regeringen overleggen. Transparantie is legitiem en tot op zekere hoogte noodzakelijk, maar maakt altijd deel uit van een balans. De wetten inzake toegang tot administratieve documenten en transparantie garanderen immers altijd de vertrouwelijkheid van de beraadslagingen van de regeringen. Dit betekent dat men het algemeen belang dat deze vertrouwelijkheid nastreeft zwaarder laat doorwegen dan transparantie. Bijgevolg moeten de beraadslagingen zelf binnen het Overlegcomité, en dus een groot deel van de werking ervan, niet noodzakelijk heel zichtbaar zijn. Het orgaan kan zichtbaar zijn, maar niet de coulissen ervan. Dit is een belangrijke nuancerings.

#### *De rol van de Senaat*

De Senaat is op institutioneel vlak gelijk aan de Kamer en speelt dus een belangrijke rol. Als men evolueert naar bevoegdheden die eigen aan de Senaat zouden worden, zou deze logica verloren gaan. Mevrouw Rosoux meent echter dat de Kamer en de Senaat betrokken moeten worden bij dezelfde federale opdracht in ruime zin. Informatie betreffende onderhandelde samenwerkingsakkoorden, ontwerpen, enz. zou dus zowel aan de Kamer en de Senaat moeten worden verstrekt.

Er moet zeker nagedacht worden over de kwestie van de burgerparticipatie in de Senaat. Alle instellingen denken trouwens na over deze manier om burgers te betrekken bij de besluitvorming. Voor mevrouw Rosoux kan een dergelijke burgerassemblee perfect naast de huidige Senaat functioneren. De bijdrage van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zou immers heel nuttig kunnen blijken voor bepaalde welomschreven thema's. Voor institutionele zaken daarentegen, kan men zich afvragen of een burgerassemblee echt een meerwaarde zou bieden.

*Les accords de coopération et les décrets conjoints*

Mme Rosoux estime que les accords de coopération doivent continuer à être négociés par les exécutifs. Ils sont de nature contractuelle. L'exécutif est l'autorité compétente au sens de l'article 92*bis* de la LSRI et il engage la composante qu'il représente.

Le contrôle doit se situer sur le plan de la transparence de l'information donnée. Le Parlement doit être au courant de ce qui se fait mais il ne va pas se substituer à l'autorité.

Le problème des décrets conjoints provient, comme l'a dit Mme Romainville, du fait que l'on associe les parlements à l'adoption de ce contenu normatif. Non seulement c'est une procédure assez lourde, mais en outre, la simplicité souhaitée n'est pas au rendez-vous car les normes sont dupliquées.

d) M. Sinardet

Le professeur Sinardet souligne qu'il n'a pas dit que le morcellement des compétences en Belgique ne serait pas un problème. Au contraire, l'orateur a indiqué que ce phénomène était même à l'origine d'une multiplication des accords de coopération, lesquels posent à leur tour toutes sortes de problèmes et risquent d'entraîner des pièges de la prise de décision conjointe. Il a toutefois voulu lancer une mise en garde contre la tendance à nourrir des attentes excessives quant à la suppression complète de ce morcellement et à l'homogénéisation des ensembles de compétences. Cela fait, en effet, près de trois décennies – soit depuis qu'il a commencé à suivre le débat sur la réforme de l'État – qu'il entend dire que nous devons tendre vers cet objectif. Il ne peut que constater que la bonne résolution, chaque fois répétée, de parvenir à une plus grande homogénéité grâce à la réforme de l'État suivante, n'est jamais tenue. Lors de la sixième réforme de l'État, l'homogénéité était un des leitmotifs qui revenait dans les débats politiques, mais aujourd'hui tout le monde s'accorde à dire que, dans le domaine des soins de santé par exemple, cette sixième réforme de l'État s'est traduite, au contraire, par une homogénéité moindre. Le professeur Sinardet se demande pourquoi il en irait soudain autrement avec la septième réforme de l'État. Pourquoi nous retrouverions-nous soudainement dans un *walhalla* d'homogénéité qui semblait toujours inaccessible auparavant?

*De samenwerkingsakkoorden en gezamenlijke decreten*

Mevrouw Rosoux meent dat de uitvoerende machten over samenwerkingsakkoorden moeten blijven onderhandelen. Zij zijn van contractuele aard. De uitvoerende macht is hiervoor de bevoegde overheid in de zin van artikel 92*bis* van de BWHI en zij staat in voor het deelgebied dat zij vertegenwoordigt.

De controle moet zich richten op de transparantie van de verstrekte informatie. Het Parlement moet op de hoogte zijn van wat er gebeurt, maar kan niet in de plaats van de overheid handelen.

Het probleem van de gezamenlijke decreten komt, zoals mevrouw Romainville heeft gezegd, uit het feit dat men de parlementen betreft bij de goedkeuring van deze normatieve inhoud. Niet alleen is dit een vrij zware procedure, maar de gewenste eenvoud is zoek omdat er een veelheid aan normen ontstaat.

d) De heer Sinardet

Professor Sinardet benadrukt dat hij niet heeft gezegd dat de versnippering van de bevoegdheden in België geen probleem zou zijn. Integendeel, hij gaf aan dat dit een van de bronnen vormt voor meer samenwerkingsvormen die op hun beurt allerlei problemen vertonen en tot *joint decision traps* kunnen leiden. Hij heeft echter willen waarschuwen voor overdreven verwachtingen op het vlak van het volledig wegwerken van die versnippering en op het vlak van homogene bevoegdheidspakketten. Hij hoort namelijk het discours dat we daarnaar moeten streven al van toen hij het staatshervormingsdebat begon te volgen, en dat is al bijna drie decennia geleden. Hij stelt wel vast dat het heilig voornemen, dat telkens opnieuw wordt herhaald, dat de volgende staatshervorming tot meer homogeniteit moet leiden, in de realiteit nooit bewaarheid wordt. Bij de zesde Staatshervorming was de homogeniteit één van de drijfveren die vaak in de politieke debatten herhaald werd, maar iedereen is het er vandaag over eens dat de zesde Staatshervorming op het vlak van de gezondheidszorg bijvoorbeeld net voor minder homogeniteit heeft gezorgd. Professor Sinardet vraagt zich af waarom het bij de zevende Staatshervorming plots anders zou zijn. Waarom zouden we dan plots wel in een «homogeniteitswalhalla» terechtkomen dat tevoren telkens onbereikbaar bleek?

*Une réforme de l'État est-elle vraiment nécessaire, en tout cas à court terme?*

Nous savons en effet qu'une telle réforme demandera beaucoup d'énergie et de temps, et pas seulement sur le plan purement politique. Les négociations à ce sujet sont allées de pair, la dernière fois, avec de longues périodes d'immobilisme administratif, de crise, de difficiles formations de gouvernement, etc. Et la mise en œuvre d'une réforme de l'État prend, elle aussi, des années. La sixième réforme de l'État n'est toujours pas complètement mise en œuvre. Au sein de cette commission, par exemple, on a entendu que les acteurs des soins de santé n'arrivaient pas à mettre en œuvre d'autres réformes en matière de santé parce qu'ils devaient accorder la priorité à la réalisation de la sixième réforme de l'État.

Le professeur Sinardet se débat donc, lui aussi, avec cette question. Il ne prétendra pas qu'une réforme de l'État n'est pas importante, car il sait de quoi il parle. En outre, il constate que des problèmes se posent. Par ailleurs, il a le sentiment qu'avec la réforme de l'État, nous sommes engagés dans une sorte de mouvement perpétuel. Il existe un certain consensus entre experts et responsables politiques quant au constat selon lequel notre pays est trop complexe, trop morcelé, pas assez efficace et trop coûteux. Dans la conscience collective, la demande d'une nouvelle grande réforme de l'État apparaît comme la solution par excellence. Cela demande beaucoup d'énergie, de temps, de préparation, de négociations et de mise en œuvre. Mais lorsqu'au terme de beaucoup d'efforts et de beaucoup d'immobilisme, une nouvelle grande réforme de l'État est enfin là, on constate que notre système fédéral semble être devenu encore plus complexe, moins efficace, plus morcelé et plus coûteux qu'avant. Et l'on pense alors, une fois encore, à une nouvelle grande réforme de l'État pour résoudre le problème. Le professeur Sinardet se demande donc pourquoi il en irait tout autrement d'une septième réforme de l'État.

Une septième réforme de l'État risque d'ailleurs de devoir être négociée par un plus grand nombre de partis que la réforme précédente, si le paysage politique continue à se morceler. L'exigence de voir une réforme de l'État aboutir à tout prix après 2024 est donc un peu problématique. L'orateur estime qu'il vaudrait mieux y réfléchir plus en profondeur et plus longtemps, plutôt que de s'accrocher dès à présent à des échéances. Le professeur Sinardet pense d'ailleurs qu'il serait préférable de dissocier cette réforme de la formation du gouvernement.

*Is een Staatshervorming echt noodzakelijk, zeker op korte termijn?*

We weten immers dat dit veel energie en tijd zal kosten, niet alleen op zuiver politiek vlak. De onderhandelingen daarover gingen de laatste keer gepaard met lange periodes van bestuurlijke stilstand, van crisis, van moeilijke regeringsvormingen, enz. Ook de implementatie neemt jaren in beslag. De zesde Staatshervorming is nog steeds niet helemaal geïmplementeerd. In deze commissie is bijvoorbeeld aan bod gekomen dat actoren in de gezondheidszorg niet toekwamen aan andere hervormingen inzake gezondheid omdat ze voorrang moesten geven aan de implementatie van de zesde Staatshervorming.

Professor Sinardet worstelt dus zelf ook met die vraag. Hij zal niet beweren dat een staatshervorming niet belangrijk is, want het behoort tot zijn expertise. Bovendien stelt hij vast dat er problemen zijn. Anderzijds heeft hij ook het gevoel dat we in een soort *perpetuum mobile* vastzitten met de staatshervorming. Er is een zekere consensus tussen experts en politici over de vaststelling dat ons land te complex, te versnipperd, onvoldoende efficiënt is en teveel kost. Collectief klinkt de vraag naar een grote nieuwe staatshervorming als oplossing. Dat kost veel energie, tijd, voorbereiding, onderhandelingen en implementatie. Maar als er na veel bloed, zweet en tranen en veel *stilstand* er dan eindelijk een nieuwe grote staatshervorming is, blijkt ons federaal systeem nog complexer, nog minder efficiënt, nog meer versnipperd en nog duurder te zijn geworden. Daarop weerklinkt opnieuw de roep naar een nieuwe grote staatshervorming als oplossing. Professor Sinardet stelt zich dus de vraag waarom het bij een zevende staatshervorming helemaal anders zou zijn.

De kans bestaat trouwens dat over een zevende staatshervorming met nog meer partijen zal moeten worden onderhandeld dan bij de vorige, als het politieke landschap verder versnipperd. De eis dat er na 2024 *per se* een staatshervorming moet komen, is dus een beetje problematisch. Hij vindt het belangrijker om daar wat fundamenteeler en langer over na te denken en er niet *per se* bepaalde *deadlines* aan vast te knopen. Hij vindt trouwens dat dat best wordt losgekoppeld van de regeringsvorming.

*Les compétences résiduelles*

Le professeur Sinardet n'est nullement opposé à l'activation de l'article 35 de la Constitution, mais il constate juste que le débat que cela suscite depuis près de trente ans a donné lieu à de nombreuses interprétations de la signification et des conséquences de l'activation de l'article 35. Selon lui, ces interprétations ne sont pas toujours correctes.

Ainsi, l'article 35 est souvent mis en relation avec les ensembles de compétences homogènes. Le professeur Sinardet estime que l'activation de l'article 35 n'entraîne pas forcément une plus grande homogénéité. Si une négociation devait avoir lieu à ce sujet, les points de vue relatifs à ce qui doit être fédéral et à ce qui doit revenir aux entités fédérées ne changeraient pas fondamentalement. Ce n'est pas parce que l'on parlera de l'article 35 que, par exemple, tous les francophones seront subitement favorables à une scission de la sécurité sociale. Les points de vue resteront divergents et le compromis ne mènera pas nécessairement à un autre résultat quant à la répartition des compétences.

De même, l'idée que l'octroi des compétences résiduelles aux entités fédérées renforcera l'homogénéité n'est pas forcément vraie. On pourrait, pour certaines raisons, plaider pour une permutation dans l'octroi des compétences résiduelles, mais l'intervenant ne voit pas comment cela pourrait renforcer l'homogénéité.

Selon le professeur Sinardet, il est en outre difficile d'activer l'article 35 de la Constitution tant que l'on ne sait pas précisément à quelles entités fédérées les compétences résiduelles seraient attribuées. Toute activation de l'article 35 doit être précédée d'un débat fondamental sur l'architecture de base de notre fédéralisme: optons-nous pour quatre entités fédérées à part entière? Si tel est le cas, les compétences résiduelles iront à ces quatre entités fédérées. Mais tant que nous restons dans un système où coexistent des Communautés et des Régions, il faudra d'abord décider à quel type d'entités reviendront les compétences résiduelles.

L'article 35 de la Constitution est parfois associé à une forme de confédéralisme. À nouveau, tout dépend de la définition que l'on donne au confédéralisme. En Belgique, et certainement en Flandre, différentes définitions sont utilisées. L'article 35 porte sur une technique de partage des compétences. Cela n'a rien à voir avec une modification des institutions belges visant soi-disant à rendre le fonctionnement de la Belgique plus confédéral.

*De residuaire bevoegdheden*

Professor Sinardet is helemaal niet tegen de activering van artikel 35 van de Grondwet, alleen stelt hij vast dat in het debat daarover, dat al bijna dertig jaar duurt, er heel wat interpretaties bestaan over de betekenis en de consequenties van de activering van artikel 35. Die interpretaties zijn volgens hem niet altijd juist.

Zo wordt artikel 35 vaak in verband gebracht met de homogene bevoegdheidspakketten. Professor Sinardet is van oordeel dat de activering van artikel 35 niet *per se* tot meer homogeniteit leidt. Bij een onderhandeling daarover zullen de standpunten over wat federaal moet zijn en wat tot de deelstaten moet toebehoren, niet fundamenteel veranderen. Het is niet door over artikel 35 te spreken, dat bijvoorbeeld alle Franstalige partijen plots voorstander van een splitsing van de sociale zekerheid zullen zijn. De standpunten zullen nog steeds uiteenlopen en het compromis daartussen zal dan ook niet noodzakelijk tot een andere uitkomst leiden qua bevoegdheidsverdeling.

Ook de veronderstelling dat het toewijzen van de residuaire bevoegdheden aan de deelgebieden tot meer homogeniteit zou leiden, is niet noodzakelijk waar volgens professor Sinardet. Om een aantal redenen zou men voor die omdraaiing van de toewijzing van de residuaire bevoegdheden kunnen pleiten, maar spreker ziet niet in dat dit de homogeniteit zou versterken.

Het is volgens professor Sinardet bovendien moeilijk om artikel 35 te activeren zolang we niet weten wat precies de deelgebieden zouden zijn die de residuaire bevoegdheden zouden toegewezen krijgen. Elke activering van artikel 35 moet voorafgegaan worden door een fundamenteel debat over de basisarchitectuur van ons federalisme: gaan we naar vier volwaardige deelgebieden? Dan komen die residuaire bevoegdheden aan die vier deelgebieden toe. Zolang we echter in een systeem van Gemeenschappen en Gewesten blijven, zal eerst moeten beslist worden aan welk type deelstaat de residuaire bevoegdheden toekomt.

Soms wordt artikel 35 van de Grondwet geassocieerd met een vorm van confederalisme. Opnieuw, het hangt er allemaal van af welke definitie over confederalisme men hanteert. In België en zeker in Vlaanderen circuleren er verschillende definities. Artikel 35 gaat over een techniek van bevoegdheidsverdeling. Dat heeft niets met maken met het zogenaamd confederaler maken van de werking van België door de federale instellingen te wijzigen.



L'article 35 de la Constitution est parfois associé à l'idée de laisser aux Communautés le soin de décider de ce qu'elles feront encore ensemble. Il s'agit là aussi d'une fiction. Qui représentera alors ces Communautés? Sont-ce les ministres-présidents? Cette idée est vague et peu réaliste dans le système politique actuel. Lors de précédentes réformes de l'État, des forums auxquels participaient les gouvernements des entités fédérées ont déjà été mis en place. Il n'en est jamais ressorti grand-chose. À moins que nous réformions de fond en comble notre système politique participatif – mais c'est un autre débat –, ce seront toujours les présidents de partis qui négocieront la réforme de l'État, même si l'article 35 est activé.

L'article 35 de la Constitution est en outre souvent associé à un transfert important de compétences vers les entités fédérées. Il s'agit également d'un malentendu, selon l'intervenant. L'article 35 peut parfaitement être activé et aboutir finalement, si telle est la volonté politique, à davantage de compétences qu'aujourd'hui pour le niveau fédéral.

L'idée que l'activation de l'article 35 conduirait à une réforme définitive de l'État n'est, elle non plus, pas correcte. Le seul changement intrinsèque que pourrait induire l'article 35 est une légère transformation du débat politique institutionnel, la question centrale concernant non pas tant ce qu'il faut scinder, mais plutôt ce que nous jugeons important de conserver au niveau fédéral dans un État fédéral. Selon l'intervenant, cette conséquence relève plutôt du discours au sujet de la réforme que des divers effets concrets que l'on prête à tort à l'activation de l'article 35.

#### *La composition du Comité de concertation*

Dans quelle mesure cette composition est-elle déséquilibrée? L'auteur de cette question ne visait pas tant la parité linguistique que la parité entre les représentants du gouvernement fédéral et ceux des différents gouvernements des entités fédérées. Le professeur Sinardet pense que l'on peut débattre de la nécessité de la parité car la question est légitime. S'il existe des arguments en faveur d'une parité, il en existe peut-être aussi contre la parité.

On peut discuter de la composition du Comité de concertation. Quant à savoir si cette composition – par exemple, si l'on remplaçait un ou deux représentants fédéraux par des représentants des entités fédérées – modifiera beaucoup la dynamique politique, le professeur Sinardet n'en est pas convaincu.

Artikel 35 van de Grondwet wordt soms geassocieerd met het idee om de Gemeenschappen te laten beslissen wat ze nog samen gaan doen. Ook dat is volgens professor Sinardet fictie. Wie zijn die Gemeenschappen dan? Zijn dat de minister-presidenten? Dat is vaag en weinig realistisch in het huidige politiek systeem. Bij vorige Staatshervormingen werden reeds fora opgezet waar de regeringen van de deelstaten bij betrokken zijn. Dat heeft nooit tot veel geleid. De essentie zal blijven, tenzij we ons partijpolitiek systeem volledig hervormen – maar dat is een ander debat – dat over de staatshervorming zal onderhandeld worden door partijvoorzitters, ook als artikel 35 wordt geactiveerd.

Artikel 35 van de Grondwet wordt vaak ook geassocieerd met een belangrijke transfer van bevoegdheden naar de deelgebieden. Ook dat is volgens professor Sinardet een misverstand. Artikel 35 kan perfect geactiveerd worden en uiteindelijk, als er een politieke wil voor zou zijn, eindigen met meer bevoegdheden op het federale niveau dan vandaag.

Ook de veronderstelling dat de activering van artikel 35 zou leiden tot een definitieve staatshervorming is volgens professor Sinardet niet juist. De enige intrinsieke verandering die artikel 35 zou kunnen opleveren is dat het institutioneel politiek debat er misschien een beetje anders zou uitzien, waarbij de grote vraag er minder in zou bestaan wat er moet worden opgesplitst, maar eerder in wat we belangrijk vinden dat er federaal wordt gehouden in een federaal land. Dat gevolg behoort dan toch eerder tot het discours over de hervorming dan tot de verschillende concrete gevolgen die men aan de activering van artikel 35 volgens professor Sinardet onterecht verbindt.

#### *De samenstelling van het Overlegcomité*

In welke mate is die samenstelling onevenwichtig? De vraagsteller stelde niet zozeer de taalpariteit in vraag, maar eerder de pariteit tussen de vertegenwoordigers van de federale regering en van de verschillende deelregeringen. Professor Sinardet meent dat daarover een debat kan worden gestart. De vraag over de noodzaak van pariteit is legitiem. Er zijn argumenten voor pariteit, maar er zijn misschien ook argumenten tegen.

De samenstelling van het Overlegcomité is dus bespreekbaar. Maar of die samenstelling –bijvoorbeeld, wanneer men een of twee federale vertegenwoordigers zou vervangen door vertegenwoordigers van de deelstaten – veel verandert aan de politieke dynamiek, daarvan is professor Sinardet niet overtuigd.

Au fond, la prise effective de décisions au sein d'un tel comité de concertation, quels qu'en soient les membres et leur nombre, nécessite en effet un consensus. En l'absence de consensus, on se trouve ou bien face à une absence de décision, ou bien face à une sorte de crise au sein du système fédéral. Si, par exemple, lors d'une des réunions du Comité de concertation consacrées à la pandémie de coronavirus, M. Jambon, ministre-président du gouvernement flamand, avait soutenu que la Flandre refusait de fermer les écoles, cela aurait déclenché toute une discussion sur les compétences. Dans un avis intéressant sur la loi «pandémie», rendu l'an dernier, le Conseil d'État a tenté d'éclaircir la question de la répartition des compétences. Sur le plan politique, le gouvernement fédéral ne pouvait cependant pas imposer purement et simplement sa volonté au gouvernement flamand dans un domaine relevant de la compétence en matière d'enseignement.

#### *Les limites régionales de la Région bruxelloise*

Le professeur Sinardet revient sur l'affirmation que lui prête M. Anciaux selon laquelle il ne serait pas judicieux de renforcer encore les limites régionales de la Région bruxelloise. Selon le professeur Sinardet, cette question est à l'intersection de deux débats.

Il y a, d'une part, le débat, à mener sans délai, sur la cohésion entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne et la Région flamande au sein de la région métropolitaine bruxelloise et, en particulier, sur le territoire de l'ancienne province du Brabant. Certaines compétences régionales, comme la mobilité et, dans une certaine mesure, le marché du travail, s'interpénètrent sur ce territoire.

Il y a, d'autre part, le débat sur le rôle que doivent encore jouer les Communautés à Bruxelles. Est-il judicieux qu'à Bruxelles, certaines compétences soient encore exercées par les Communautés, ce qui fait coexister deux systèmes différents dans certains domaines? Ne faudrait-il pas rassembler ces compétences au niveau de la Région bruxelloise, c'est-à-dire les régionaliser?

Il s'agit de deux débats indépendants. On peut très bien, comme le propose M. Dumont, transférer, à Bruxelles, des Communautés vers la Région les compétences personnalisables, mais on pourrait tout aussi bien discuter d'une région métropolitaine bruxelloise.

Le professeur Sinardet peut, dans une certaine mesure, abonder dans le sens de M. Dumont selon qui il est

In essence is er in zo een overlegcomité, wie er ook met hoeveel in zit, immers een consensus nodig om effectief tot een beslissing te komen. Als er geen consensus is, dan is er ofwel geen beslissing, ofwel toch een soort crisis in het federale systeem. Als bijvoorbeeld de heer Jambon, minister-president van de Vlaamse regering, in een van de vergaderingen van het Overlegcomité over de coronapandemie geopperd zou hebben dat Vlaanderen de scholen weigert te sluiten, dan zou men in een hele bevoegdheidsdiscussie terecht komen. De Raad van State heeft vorig jaar in een interessant advies over de pandemiewet de kwestie van de bevoegdheidsverdeling proberen ophelderen. Politiek gezien kon de federale regering de Vlaamse regering echter niet zomaar overstemmen op het gebied van een onderwijsbevoegdheid.

#### *De gewestgrenzen van het Brussels Gewest*

Professor Sinardet komt tot de stelling van de heer Anciaux dat hij zou bevestigd hebben dat het geen goed idee zou zijn om de gewestgrenzen van het Brussels Gewest verder te versterken. Volgens professor Sinardet lopen er in dat verband twee debatten door elkaar.

Aan de ene kant is er het debat, dat dringend moet worden gevoerd, over de samenhang binnen de Brusselse metropolitane regio tussen het Brussels Gewest en het Vlaams en het Waals Gewest, en dan vooral in het territorium van de vroegere provincie Brabant. Er zijn een aantal gewestbevoegdheden die in dat gebied een sterke samenhang vertonen, zoals mobiliteit en voor een deel ook arbeidsmarkt.

Het tweede debat gaat over welke de rol van de Gemeenschappen in Brussel nog moet zijn. Is het een goed idee om het systeem waarin sommige bevoegdheden in Brussel door de Gemeenschappen worden uitgeoefend, waardoor er twee stelsels zijn op een aantal vlakken, te behouden? Of zouden we dat op het niveau van het Brussels Gewest moeten samenbrengen? Zouden we dat moeten regionaliseren?

Dat zijn twee afzonderlijke debatten. Men kan perfect, zoals de heer Dumont voorstelt, de persoonsgebonden bevoegdheden in Brussel van de Gemeenschappen naar het Gewest overdragen, maar daarnaast kan ook een debat worden gevoerd over een Brusselse metropolitane regio.

Professor Sinardet kan de stelling van de heer Dumont in zekere mate volgen, namelijk dat er binnen de

possible, au sein des compétences communautaires, de faire une distinction entre les compétences personnalisables – tout ce qui est lié aux soins et au bien-être – d’une part, et les compétences plus culturelles – culture, enseignement, médias – d’autre part. Il est déjà plus logique pour le premier type de compétences que pour le deuxième, de le confier à Bruxelles, au niveau régional. On se heurtera peut-être tout autant aux frontières régionales, mais il convient de se demander s’il est toujours opportun de maintenir ces compétences au niveau des Communautés. Le professeur Sinardet partage les préoccupations relatives au respect de la législation linguistique à Bruxelles, mais il ne voit aucune contradiction entre une éventuelle régionalisation des compétences personnalisables, d’une part, et le respect renforcé de la législation linguistique et le maintien de la protection des néerlandophones à Bruxelles, d’autre part.

M. Vanlouwe renvoie aux propos de M. Pas, qui ne voit pas clairement quel problème on voudrait régler au juste en soustrayant aux Communautés la compétence en matière d’enseignement, de culture et de bien-être à Bruxelles. Selon l’intervenant, le fait que la Communauté flamande y organise un enseignement est précisément une plus-value pour Bruxelles. Comment en vient-on à défendre une telle idée?

M. Sinardet précise qu’il fait une distinction entre les compétences. En matière d’enseignement et de culture, par exemple, il existe suffisamment d’arguments qui plaident en faveur du maintien des compétences au niveau communautaire, en particulier si l’autre solution consiste à procéder au moyen d’accords de coopération, par exemple entre la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale. Il ne va donc certainement pas aussi loin que M. Uyttendaele à cet égard. La situation est quelque peu différente pour les compétences relatives aux soins de santé et de bien-être, qui sont moins liées à la langue au sens strict selon lui. Si la langue joue certainement un rôle dans ce domaine, il s’agit surtout de respecter la législation sur l’emploi des langues. L’un des arguments en faveur de cette option est l’évolution sociologique à Bruxelles, dont on peut se demander si elle justifie le maintien de deux systèmes distincts.

M. Anciaux trouve qu’il est un peu fort d’affirmer que les soins n’ont rien à voir avec la langue. La majorité des personnes âgées néerlandophones à Bruxelles résident dans une maison de soins résidentiels qui est francophone dans la pratique. C’est un réel problème pour ces personnes. Le problème existe déjà dans une situation de vie normale, mais il est encore plus criant en cas de dépendance ou de maladie. La langue est évidemment un élément essentiel dans le domaine des soins et

gemeenschapsbevoegdheden een onderscheid kan worden gemaakt tussen persoonsgebonden bevoegdheden – alles wat te maken heeft met zorg en welzijn – enerzijds, en de meer culturele bevoegdheden – cultuur, onderwijs, media – anderzijds. Bij het eerste is het al logischer om dat in Brussel op gewestniveau onder te brengen dan bij het tweede. Men zal misschien evengoed op gewestgrenzen stoten, maar de vraag is of het altijd relevant is die bevoegdheden binnen de Gemeenschappen te houden, zij het dat professor Sinardet wel de bekommernis deelt inzake het respect voor de taalwetgeving in Brussel. Hij ziet echter geen tegenstelling tussen een eventuele regionalisering van de persoonsgebonden bevoegdheden en het versterken van het respect voor de taalwetgeving en het behoud van de bescherming van de Nederlandstaligen in Brussel.

De heer Vanlouwe verwijst naar de uitspraak van de heer Pas dat het niet duidelijk is welk probleem men juist zou willen oplossen met het ontnemen van de bevoegdheid voor onderwijs, cultuur en welzijn aan de Gemeenschappen in Brussel. Spreker vindt het feit dat de Vlaamse Gemeenschap er onderwijs organiseert juist een meerwaarde voor Brussel. Waar komt dat pleidooi dan vandaan?

De heer Sinardet preciseert dat hij een onderscheid maakt tussen bevoegdheden zoals onderwijs en cultuur, waar er wel degelijk genoeg argumenten zijn om dat op gemeenschapsniveau te behouden, zeker als het alternatief is om met samenwerkingsakkoorden te werken, bijvoorbeeld tussen het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hij gaat hierin dus zeker niet zo ver als de heer Uyttendaele. Iets anders zijn de bevoegdheden die verband houden met zorg en welzijn, die volgens hem minder taalgebonden zijn in de strikte zin. Taal speelt zeker daar wel een rol, maar het gaat dan vooral om het respecteren van de taalwetgeving. Een van de argumenten voor deze optie is de sociologische evolutie in Brussel waarvan je je kan afvragen of die rechtvaardigt om twee aparte systemen te behouden.

De heer Anciaux vindt het al te kras dat zou gesteld kunnen worden dat dit niet met taal te maken heeft. Het overgrote deel van de Nederlandstalige ouderen in Brussel wonen in een woonzorgcentrum dat in de praktijk Franstalig is. Dat is voor die mensen echt een probleem. Dat is al problematisch in het gewone leven, om nog maar te zwijgen van situaties van zorgbehoefte of ziekte. Vanzelfsprekend is taal in de zorg en zeker in de geneeskundige zorg, essentieel. De zorg

certainement des soins de santé. Les soins constituent une matière personnalisable par excellence et c'est la raison pour laquelle cette compétence a été confiée aux Communautés dans les années septante. Vouloir affirmer le contraire est totalement incompréhensible.

Le professeur Sinardet ne nie pas que la langue soit un aspect important, mais il pense qu'il est possible d'éviter des situations de ce type sans qu'il faille absolument s'accrocher à une compétence qui doit être exercée par la Commission communautaire flamande ou la Commission communautaire française. Des garanties peuvent être instaurées en la matière. La manière dont les institutions bruxelloises doivent évoluer constitue un débat en soi qui s'écartere de la discussion sur les formes de coopération.

M. Calvo salue l'engagement et la ténacité de M. Anciaux dans les questions relatives aux garanties du respect du néerlandais à Bruxelles. Il faut reconnaître le grand mérite des mandataires politiques qui se sont engagés pour cette cause par le passé, mais, malgré ces efforts, les résultats concrets sont insuffisants aujourd'hui. Il comprend moins bien la raison pour laquelle cet engagement suscite le réflexe de s'accrocher au système des Communautés. Il doit être possible d'instaurer autrement des garanties pour les Bruxellois néerlandophones. Si la simple présence des Communautés à Bruxelles y garantissait une offre néerlandophone, M. Anciaux ne serait pas aussi indigné aujourd'hui. L'intervenant estime qu'il existe des arguments pour évoluer véritablement vers un fédéralisme territorial, à quatre. Cette évolution recèle un potentiel de simplification et concorde en partie avec la dynamique qui s'observe actuellement à Bruxelles. Selon M. Calvo, elle peut aller de pair avec le respect de la place du néerlandais et de la minorité néerlandophone à Bruxelles, à l'instar des garanties instaurées au niveau fédéral pour les minorités francophones et germanophones dans notre pays.

M. Vanlouwe relève que l'on évoque chaque fois d'autres mécanismes ou garanties pour offrir des soins en langue néerlandaise, en omettant toutefois d'en décrire concrètement la teneur. Il y a une raison pour laquelle l'*UZ Brussel* a été fondé en plus de l'hôpital Erasme et de l'hôpital universitaire francophone. Il y a une raison pour laquelle la VUB a été scindée de l'ULB. Quels seraient concrètement les autres mécanismes de garantie que l'on pourrait instaurer si les soins devenaient une matière liée au territoire?

is bij uitstek een persoonsgebonden aangelegenheid en daarom werd deze materie in de jaren 1970 aan de Gemeenschappen toevertrouwd. Het tegendeel willen beweren is volstrekt onbegrijpelijk.

Professor Sinardet ontkent niet dat taal belangrijk is maar denkt dat er wel manieren zijn om dat soort situaties te vermijden zonder dat men *per se* moet vasthouden aan een bevoegdheid die in Brussel door de VGC en de Cocof moet worden uitgeoefend. Men kan daarvoor garanties inbouwen. De discussie over hoe de Brusselse instellingen moeten evolueren is een debat op zich, dat afwijkt van het debat over de samenwerkingsvormen.

De heer Calvo waardeert de betrokkenheid en de hardnekkigheid van de heer Anciaux in verband met de garanties voor het respect van het Nederlands in Brussel. Het is een grote verdienste dat politici zich daar in het verleden voor hebben ingezet en ondanks die inspanningen zijn er vandaag onvoldoende praktische resultaten. Wat hij moeilijker begrijpt is dat uit die betrokkenheid automatisch het vasthouden aan het systeem van de Gemeenschappen voortvloeit. Het moet mogelijk zijn om op een andere manier waarborgen in te bouwen voor de Nederlandstalige Brusselaars. Als het louter bestaan van de Gemeenschappen in Brussel een garantie zou zijn voor het Nederlandstalig aanbod in Brussel dan zou de heer Anciaux vandaag niet zo verontwaardigd zijn. Spreker denkt dat er argumenten zijn om echt te evolueren naar een federalisme op basis van grondgebied, met vier. Daarin zit een potentieel van vereenvoudiging en dat beantwoordt ook voor een stuk aan een dynamiek die in Brussel bezig is. Die beweging kan wel gecombineerd worden met respect voor de positie van het Nederlands in Brussel en de minderheid van Nederlandstalige Brusselaars, zoals ook op het federale niveau waarborgen zijn ingebouwd voor de Franstalige en Duitstalige minderheden in ons land, aldus de heer Calvo.

De heer Vanlouwe merkt op dat telkens verwezen wordt naar andere mechanismen of waarborgen om zorg in het Nederlands te voorzien, maar zonder enige concrete omschrijving. Er is een reden waarom het UZ Brussel is opgericht naast het ziekenhuis Erasme en dat van de Franstalige universiteit; er is een reden waarom de VUB is afgesplitst van de ULB. Welke zijn concreet die andere mogelijke waarborgmechanismen wanneer zorg een plaatsgebonden aangelegenheid zou worden?



Le professeur Sinardet répond que cela ne changerait pas grand-chose pour les établissements cités. La VUB continuerait à fonctionner comme un établissement d'enseignement piloté par la Communauté flamande et l'*UZ Brussel* y est lié en tant qu'hôpital universitaire. Même dans le cadre d'un fédéralisme à quatre, il serait possible de gérer des établissements à Bruxelles à partir de la Flandre. Il ne voit pas pourquoi la situation évoluerait négativement vers une disparition ou une francisation de ces établissements.

Mme Romainville souhaite réagir à la question relative aux mécanismes envisageables pour garantir l'usage du néerlandais dans les compétences qui seraient régionalisées. Il s'agit d'une préoccupation importante et légitime

L'intervenante rappelle d'abord que certaines compétences culturelles sont très éloignées de la question culturelle telle qu'on l'entend dans le langage courant. Un consensus existe plus ou moins sur le fait de ne pas discuter ici des compétences en matière d'enseignement et de culture. Sont donc visées en l'occurrence des compétences telles que la formation professionnelle, les soins de santé ou l'emploi.

De nombreuses pistes peuvent être envisagées pour régler le régime linguistique des compétences qui sont aujourd'hui communautaires et qui seraient régionalisées dans le cadre d'une Belgique à quatre. L'intervenante pense à un système tel que celui pratiqué par les Communautés. Elle rappelle que l'exercice de telles compétences au niveau régional vise à permettre le développement de politiques qui prennent en compte la réalité globale du territoire bruxellois, enjeu qui n'est pas exclusif d'un régime protecteur de la langue néerlandaise sur le territoire bruxellois. Par exemple, si des compétences relatives à la formation professionnelle ou aux soins de santé sont régionalisées et confiées à la Région de Bruxelles-Capitale, les ordonnances y afférentes peuvent subordonner le subventionnement de certains organismes à des exigences liées à la maîtrise de la langue néerlandaise. La Communauté flamande a déjà développé ce type de dispositifs.

Il faut distinguer la question de la compétence, c'est-à-dire la capacité à légiférer sur certains problèmes qui se posent sur le territoire bruxellois, et celle du régime linguistique de la compétence visée. Des constats d'inefficacité peuvent être posés en ce qui concerne, par exemple, la gestion des crèches, des maisons médicales, du parcours d'intégration citoyenne, de l'emploi ou de la formation professionnelle. Si l'on prend l'efficacité comme critère, certaines compétences gagneraient sans doute à être régionalisées, mais il est effectivement

Professor Sinardet antwoordt dat er voor de genoemde instellingen weinig zou veranderen. De VUB zal vanuit de Vlaamse Gemeenschap als onderwijsinstelling blijven functioneren zoals nu en het UZ Brussel hangt daar als universitair ziekenhuis mee samen. Zelfs in een federalisme met vier kunnen vanuit Vlaanderen instellingen in Brussel beheerd worden. Hij ziet niet in waarom er een negatieve evolutie zou optreden waarbij dergelijke instellingen zouden verdwijnen of zouden verfransen.

Mevrouw Romainville wil reageren op de kwestie van de manieren om het gebruik van het Nederlands te waarborgen in eventuele geregionaliseerde bevoegdheden. Dit is een belangrijke en legitieme vraag.

Spreekster herinnert er vooreerst aan dat sommige culturele bevoegdheden heel ver af staan van culturele zaken in de gangbare zin van het woord. Men is het er ongeveer over eens dat bevoegdheden inzake onderwijs en cultuur hier niet ter discussie staan. Het gaat dus om bevoegdheden als beroepsopleiding, gezondheidszorg of werkgelegenheid.

Men kan vele manieren bedenken om het taalstatuut te regelen van bevoegdheden die vandaag tot de Gemeenschappen behoren en geregionaliseerd zouden worden in het kader van een vierledig België. Spreekster denkt aan een systeem zoals dat in de Gemeenschappen wordt toegepast. Zij herinnert eraan dat de uitoefening van dergelijke bevoegdheden op gewestelijk niveau bedoeld zou zijn om een beleid mogelijk te maken dat rekening houdt met de globale realiteit van het Brussels grondgebied, wat de bescherming van de Nederlandse taal op het Brussels grondgebied niet uitsluit. Als bijvoorbeeld bevoegdheden inzake beroepsopleiding of gezondheidszorg worden geregionaliseerd en toevertrouwd aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, kunnen de ordonnances hierover de subsidiëring van bepaalde organen doen afhangen van vereisten betreffende de kennis van het Nederlands. De Vlaamse Gemeenschap heeft dergelijke regels reeds ingevoerd.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de bevoegdheid, met andere woorden het vermogen om wetgevend op te treden over bepaalde problemen op het Brussels grondgebied, en het taalstatuut van de betreffende bevoegdheid. Er is een gebrek aan efficiëntie in, bijvoorbeeld, de organisatie van kinderdagverblijven, medische centra, het inburgeringstraject, de werkgelegenheid of de beroepsopleiding. Als men efficiëntie als criterium hanteert, kunnen sommige bevoegdheden allicht beter worden geregionaliseerd, maar het is van

crucial de régler le régime linguistique des compétences qui seraient régionalisées et de garantir le respect de la langue néerlandaise dans ces compétences. Cela peut se faire par divers mécanismes qui existent déjà dans le droit public belge, notamment des mécanismes du type «exigences de subventionnement» ou «conditions d'agrément». L'intervenante conclut en soulignant que les deux questions doivent donc être dissociées et que des pistes sont envisageables dans les deux cas.

M. Sinardet fait remarquer que des garanties existent aussi pour les néerlandophones au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et qu'elles vont même plus loin que celles destinées à protéger les francophones au Parlement fédéral. À Bruxelles, il est impossible de former un gouvernement sans une majorité dans les deux groupes linguistiques. Au Parlement bruxellois, il y a une surreprésentation garantie pour les néerlandophones. On peut bel et bien parler d'une surreprésentation si l'on compare le nombre de voix pour les listes néerlandophones aux élections pour la Région bruxelloise au nombre de mandats garantis aux néerlandophones. Cette situation n'existe pas à la Chambre, où le nombre d'élus est basé sur le nombre d'habitants par circonscription électorale provinciale. Les néerlandophones de Bruxelles peuvent parfaitement poser des exigences linguistiques au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, par exemple en matière d'octroi de subventions. Si la majorité des néerlandophones à Bruxelles continuent à trouver cela important, ils ont alors tous les leviers en main pour continuer à imposer ces exigences au niveau régional. M. Sinardet ne voit donc pas pourquoi une éventuelle régionalisation serait contraire au respect de la langue néerlandaise.

Si l'intention est réellement de défédéraliser encore plus les soins de santé, plus particulièrement en matière d'indemnités, les partis qui s'accrochent à la logique communautaire seront en outre confrontés à un dilemme un peu comparable à celui qui s'est présenté lors de la défédéralisation des allocations familiales dans le cadre de la sixième réforme de l'État. L'accord prévoyant la défédéralisation des allocations familiales a été bouclé assez rapidement, mais il a fallu attendre encore un an avant qu'un accord soit trouvé aussi sur la question de savoir à qui, des Communautés ou des Régions, la compétence devait revenir. La solution est une communautarisation qui, dans la pratique, est une régionalisation, car il n'y a qu'un seul système régional d'allocations familiales à Bruxelles. À l'époque, les défenseurs des Communautés, surtout le CD&V et aussi la N-VA, ont dû faire un choix, lors des négociations, entre le maintien de la compétence au niveau fédéral ou son transfert au niveau régional bruxellois, car la réalité politique était

cruciaal belang om het taalstatuut van de geregionaliseerde bevoegdheden te regelen en het gebruik van het Nederlands in deze bevoegdheden te waarborgen. Dit kan via verschillende mechanismen die reeds bestaan in het Belgisch publiekrecht, zoals de «subsidievereisten» of «vergunningsvoorwaarden». Spreekster beklemtoont dat deze twee aspecten dus gescheiden moeten worden en dat er in beide gevallen mogelijkheden beschikbaar zijn.

De heer Sinardet merkt op dat er voor de Nederlandstaligen ook waarborgen zijn op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die trouwens verder gaan dan de bescherming voor de Franstaligen in het Federaal Parlement. In Brussel is het niet mogelijk om een regering te vormen zonder een meerderheid in beide taalgroepen. In het Brussels Parlement is er een gegarandeerde oververtegenwoordiging voor Nederlandstaligen. Men kan wel degelijk van oververtegenwoordiging spreken, als men het aantal stemmen voor Nederlandstalige lijsten in de Brusselse gewestverkiezingen vergelijkt met het aantal mandaten dat gegarandeerd naar Nederlandstaligen gaat. Ook dat bestaat niet in de Kamer, waar het aantal verkozenen gebaseerd is op het aantal inwoners per provinciale kieskring. De Nederlandstalige Brusselaars kunnen perfect op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest taaleisen stellen bijvoorbeeld betreffende subsidiëring. Als de meerderheid van Nederlandstaligen in Brussel dat belangrijk blijft vinden, dan hebben zij alle hefboomen in handen om dat op gewestelijk niveau te blijven afdwingen. In die zin ziet de heer Sinardet niet in waarom een eventuele regionalisering tegengesteld zou zijn aan het respect voor de Nederlandse taal.

Als het echt de bedoeling is om in de gezondheidszorg nog verder te defederaliseren, meer bepaald op het vlak van uitkeringen, dan ontstaat er bovendien voor partijen die vasthouden aan de gemeenschapslogica, een dilemma dat een beetje vergelijkbaar is met het dilemma inzake de defederalisering van de kinderbijslag tijdens de zesde Staatshervorming. Het akkoord dat men de kinderbijslag zou defederaliseren werd vrij snel bereikt, maar het heeft nog een jaar geduurd vóór er ook een akkoord was over de vraag of de bevoegdheid naar de Gemeenschappen of naar de Gewesten moest gaan. De oplossing is een communautarisering die in de praktijk een regionalisering is, want er is maar één Brussels regionaal kinderbijslagsysteem. Op dat moment hebben de voorstanders van de Gemeenschappen, vooral CD&V en in tweede instantie N-VA, in de onderhandelingen moeten kiezen tussen het federaal houden van de bevoegdheid of de organisatie ervan in Brussel op regionaal niveau, omdat de politieke realiteit nu eenmaal

telle que la quasi-totalité des autres partis ne voulaient pas d'une communautarisation. Sur le fond, il y avait aussi des arguments pertinents contre le transfert des allocations familiales au niveau communautaire. Cette discussion resurgira lorsqu'il s'agira de scinder certaines indemnités en matière de soins de santé. Là aussi, il faudra choisir entre le maintien des compétences au niveau fédéral et un renforcement accru de la Région bruxelloise.

*La refédéralisation n'est-elle pas dépassée dès lors que l'UE assume un grand nombre de compétences?*

Comme l'a dit la professeure Romainville, les États membres ont encore un rôle majeur à jouer. En outre, le cadre international est un moteur supplémentaire de la coopération au sein de la Belgique, coopération qui n'est pas optimale et qui a pour conséquence que notre pays ne parvient pas à remplir correctement ses obligations internationales, par exemple en matière de climat.

M. Sinardet est favorable à une compétence européenne renforcée pour certaines matières, tout simplement parce que certaines matières ne peuvent plus être gérées efficacement au niveau de l'État-nation. Si l'on veut régler efficacement certains problèmes comme la migration, le climat et certains aspects de la sécurité, alors on doit plutôt se tourner vers l'Union européenne. Mais, tant que ce n'est pas le cas, il est pertinent de discuter de l'organisation de la répartition des compétences en Belgique.

*La circonscription électorale fédérale*

Selon M. Sinardet, il n'y a pas vraiment de lien entre une circonscription électorale fédérale et la refédéralisation. Il est parfaitement possible de créer une circonscription électorale fédérale dans une Belgique où beaucoup plus de compétences sont défédéralisées. Et une circonscription électorale fédérale reste une bonne idée pour gérer les compétences résiduelles d'une manière plus légitime sur le plan démocratique. À l'inverse, il est évidemment possible aussi de refédéraliser certaines matières sans mettre en place une circonscription électorale fédérale. Il s'agit de deux débats distincts. L'un porte sur la façon dont on peut organiser au mieux la répartition des compétences, l'autre porte sur la façon dont on peut organiser le système électoral au niveau fédéral de la manière la plus démocratique, la plus légitime et la plus efficace possible. Il n'y a donc pas de lien intrinsèque entre une circonscription électorale fédérale et la défédéralisation des compétences, sauf à considérer, plutôt du point de vue du débat politique et de la symbolique, que les deux propositions sont un élément dans un projet politique

was dat ongeveer alle andere partijen, een communautarisering niet zagen zitten. Ten gronde waren er ook relevante tegenargumenten om de kinderbijslag op het gemeenschapsniveau te organiseren. Die discussie zal opnieuw oplaaien wanneer men bepaalde uitkeringen in de gezondheidszorg wil opsplitsen. Ook daar zal men moeten kiezen tussen het federaal houden van de bevoegdheden en een verdere versterking van het Brussels Gewest.

*Is herfederalisering niet achterhaald als de EU toch heel veel bevoegdheden overneemt?*

Zoals professor Romainville zei, blijft er nog altijd een belangrijke rol weggelegd voor de nationale lidstaten. Bovendien is het internationale kader een verdere aanjager voor de samenwerking binnen België, die dan niet goed lukt, waardoor België zijn internationale verplichtingen, bijvoorbeeld op het vlak van klimaat, niet goed kan invullen.

De heer Sinardet is voorstander van een grotere Europese bevoegdheid voor bepaalde zaken, eenvoudigweg omdat bepaalde kwesties niet efficiënt meer kunnen worden georganiseerd op het niveau van de natiestaat. Wil men problemen zoals migratie, klimaat en bepaalde aspecten van veiligheid efficiënt aanpakken, dan moet men eerder naar de Europese Unie kijken. Zolang dat echter niet het geval is blijft het wel relevant te discussiëren over het organiseren van de bevoegdheidsverdeling binnen België.

*De federale kieskring*

Voor de heer Sinardet is er niet echt een verband tussen een federale kieskring en herfederalisering. Het is perfect mogelijk om een federale kieskring te voorzien in een België waar veel meer bevoegdheden worden gedefederaliseerd. En dan blijft een federale kieskring een goed idee om die overblijvende bevoegdheden op een meer democratisch legitieme manier te beheren. Omgekeerd is het natuurlijk ook mogelijk bepaalde zaken te herfederaliseren zonder een federale kieskring in te voeren. Dat zijn twee aparte debatten. Het ene debat gaat over de beste manier om de bevoegdheidsverdeling te organiseren, het andere over hoe men op de meest democratische, legitieme, efficiënte manier op federaal niveau het kiessysteem organiseert. Er is dus geen intrinsiek verband tussen een federale kieskring en het defederaliseren van bevoegdheden, behalve dat men eerder op het niveau van het politieke debat en de symboliek beide voorstellen kan beschouwen als een element in een politiek project dat het bestaan van België nog een toekomst wil geven. Maar zelfs als men naar

qui entend donner encore un avenir à la Belgique. Mais, même à supposer que l'on veuille évoluer vers le séparatisme, il n'est pas inutile, dans l'intervalle, de s'employer à gérer ce qui doit l'être au niveau de la Belgique avec davantage de légitimité démocratique.

Selon l'intervenant, il n'y a pas d'obstacles techniques insurmontables qui empêchent d'instaurer une circonscription électorale fédérale. Il faut, à cet effet, modifier l'article 63 de la Constitution. L'intervenant a toutefois appris que le gouvernement fédéral souhaitait de nouveau ouvrir à révision l'article 195 de la Constitution. Il trouve cela regrettable, non pas parce qu'il estime que l'article 195 ne doit ou ne peut pas être révisé sur le fond (la procédure de révision de la Constitution nécessiterait peut-être aussi un débat), mais parce qu'il a l'impression que ce n'est pas l'intention du gouvernement fédéral. Ce dernier semble plutôt vouloir utiliser cet article pour créer la possibilité de modifier d'autres articles de la Constitution qui ont été déclarés non révisables.

Soit on juge que l'article 195 présente un problème fondamental en ce qu'il rend la procédure de révision de la Constitution trop rigide (ce qui est un point de vue compréhensible), auquel cas il faut modifier l'article, soit on ne modifie pas l'article mais il faut alors le respecter et ne pas l'utiliser à des fins illégitimes.

M. Calvo respecte profondément la conviction du professeur Sinardet sur l'utilisation (abusive) de l'article 195 et comprend son inquiétude. Il pense néanmoins qu'il est un peu tôt pour s'inquiéter. L'une des raisons les plus profondes d'ouvrir à révision l'article 195 est de permettre une évaluation critique et franche de la procédure de révision de la Constitution. Par ailleurs, le fait d'annoncer d'ores et déjà que l'article 195 sera ouvert à révision procède naturellement aussi d'une motivation politique. Certains partis sont ainsi rassurés de savoir que si la liste d'articles ouverts à révision est courte, l'article 195 pourra éventuellement être utilisé pour combler les ambitions et les vues institutionnelles. Cela ne signifie pas pour autant que la majorité suivra forcément cette voie.

Il existe actuellement une liste provisoire, qui peut être complétée en concertation. Cette procédure est assez unique en soi et constitue une avancée. Il ne s'agit pas seulement d'un débat en fin de législature qui fait l'objet de marchandages comme lors de la formation du gouvernement. Cette liste provisoire peut encore être complétée et elle le sera. Aux yeux de M. Calvo, on peut y ajouter le plus possible d'articles, de sorte qu'une utilisation abusive de l'article 195 devienne plutôt un

separatisme wil évoluer, is het in de tussentijd nog altijd een goed idee om wat op Belgisch niveau moet worden gedaan, democratisch legitiemer te organiseren.

Spreker ziet geen onoverkomelijke technische obstakels om een federale kieskring in te voeren. Artikel 63 van de Grondwet moet daarvoor worden gewijzigd. Hij heeft echter vernomen dat de federale regering opnieuw artikel 195 van de Grondwet voor herziening vatbaar wil verklaren. Dat vindt hij een spijtige zaak, niet omdat hij van oordeel is dat artikel 195 niet ten gronde moet of mag worden herzien – misschien is er ook een debat nodig over de procedure tot herziening van de Grondwet – maar omdat hij niet het gevoel heeft dat dat de intentie is van de federale regering. Die lijkt via dit artikel eerder de mogelijkheid te willen creëren om ook andere niet voor herziening vatbaar verklaarde artikels uit de Grondwet te kunnen wijzigen.

Ofwel vindt men dat er een fundamenteel probleem is met artikel 195, omdat het de procedure voor de grondwetsherziening te rigide maakt. Dat is een legitiem standpunt en dan moet men het artikel wijzigen. Ofwel wordt het niet gewijzigd, maar dan moet men het artikel wel gewoon respecteren en niet gebruiken voor illegitieme doeleinden.

De heer Calvo heeft veel sympathie voor de overtuiging van professor Sinardet over het (mis)gebruik van artikel 195 en begrijpt ook zijn bezorgdheid. Tegelijkertijd denkt hij dat dit een beetje voorbarig is. Een van de meest inhoudelijke redenen om artikel 195 voor herziening vatbaar te verklaren is dat het de mogelijkheid creëert om kritisch en open te kijken naar de procedure voor grondwetswijzigingen. Daarnaast is er uiteraard ook een politieke reden om alvast aan te kondigen dat artikel 195 voor herziening vatbaar zal worden verklaard. Het stelt bepaalde partijen gerust om te weten dat als er geen uitgebreide lijst komt, artikel 195 eventueel kan worden gebruikt voor institutionele ambities en plannen. Dat betekent echter niet dat de meerderheid daar per definitie voor zal opteren.

Er is nu een voorlopige lijst, die na dialoog ook kan worden aangevuld. Op zich is dat een vrij unieke procedure en een stap vooruit. Het is niet louter een debat op het einde van de legislatuur, wanneer er, net zoals bij de regeringsvorming, ook wordt gemarchandeerd. Die voorlopige lijst kan en zal nog worden aangevuld en wat de heer Calvo betreft, wordt hij zo voluntaristisch mogelijk aangevuld met zoveel mogelijk artikelen, zodat een oneigenlijk gebruik van artikel 195 eerder theoretisch of



risque théorique ou moins une nécessité. Il espère que le processus entamé débouchera sur une liste étendue et que l'article 195 ne sera pas utilisé de manière abusive.

M. Sinardet précise qu'il s'est basé sur les propos du président d'un parti de la majorité, qui a déclaré explicitement, lors de l'annonce de l'ouverture à révision de l'article 195, que cela permettait de réviser toute la Constitution. En attendant de voir comment la situation évolue, il indique que c'est le rôle des experts, qu'ils soient spécialistes de la Constitution ou politologues, de s'interroger sur cette façon problématique de traiter la Constitution.

### *Protection des minorités*

M. Sinardet souligne qu'il n'a pas dit qu'il fallait supprimer la protection des minorités. Il tente de trouver un équilibre entre, d'une part, une protection légitime de la minorité francophone au niveau fédéral et de la minorité néerlandophone à Bruxelles et, d'autre part, un processus décisionnel efficace qui ne soit pas trop freiné par toutes sortes de vetos ou des institutions rigides inutiles. Dans le cadre de cet équilibre, il est néanmoins possible de revoir certaines choses, telles que la parité au Conseil des ministres, et il ne faut pas introduire de nouvelles règles de consensus ni de verrous supplémentaires.

Si l'on veut conserver une Belgique fédérale, il faut installer une dynamique plus fédérale et briser de nombreux tabous. Il n'est dans l'intérêt de personne d'avoir des mécanismes, des systèmes et des institutions qui paralysent tout le monde et conduisent à l'immobilisme ou au blocage. Néanmoins, dans tout État fédéral, les différents sous-groupes pertinents sont protégés d'une manière ou d'une autre lorsque l'on veut remettre en cause fondamentalement l'essence des équilibres de l'État. Dans aucun pays, la Constitution et les mécanismes de protection des minorités ne peuvent être modifiés à une majorité simple. Des lois spéciales à majorité spéciale sont bien entendu légitimes, pour autant (et c'est bien le cas) qu'elles se limitent aux questions institutionnelles et ne concernent pas la politique fédérale quotidienne. Si cette garantie est déjà offerte au Sénat, on peut toutefois envisager de rendre le système un peu plus flexible à la Chambre. Cela ne mettrait pas en péril la protection fondamentale de la minorité francophone. À Bruxelles également, il serait possible d'autoriser des listes bilignes tout en conservant une protection voire une représentation garantie des néerlandophones au Parlement bruxellois. La clé est de trouver des équilibres.

minder noodzakelijk wordt. Hij hoopt dat het proces dat gestart is, een uitgebreide lijst oplevert en dat artikel 195 niet zal worden misbruikt.

De heer Sinardet merkt op dat hij zich baseerde op uitspraken van een voorzitter van een meerderheidspartij die bij de aankondiging dat artikel 195 effectief voor herziening vatbaar zou worden verklaard, met zoveel woorden zei dat daardoor de hele Grondwet kon worden gewijzigd. Men moet afwachten hoe het verder evolueert, maar het is in elk geval de rol van experts, hetzij grondwetsspecialisten, hetzij politicologen, om vragen te stellen bij dat soort problematische omgang met de Grondwet.

### *De bescherming van de minderheden*

De heer Sinardet benadrukt dat hij niet heeft gezegd dat men de bescherming van de minderheden moet afschaffen. Hij probeert te zoeken naar een evenwicht tussen een legitieme bescherming van de Franstalige minderheid op federaal vlak en de Nederlandstalige minderheid in Brussel enerzijds en een efficiënte besluitvorming die niet te veel het slachtoffer is van allerlei veto's of onnodige starre instellingen anderzijds. Binnen dat evenwicht kunnen bepaalde zaken wel worden herbekeken, onder meer de pariteit in de Ministerraad, en moeten er geen nieuwe consensusregels of grendels worden ingevoerd.

Wil men een federaal België behouden, dan is een meer federale dynamiek ook nodig en moeten er heel wat taboes sneuvelen. Niemand is gebaat bij mechanismen, systemen, instellingen die iedereen in een houdgreep houden en tot stilstand of blokkering leiden. Wel worden in elk federaal land de verschillende relevante deelgroepen, in welke vorm dan ook, beschermd wanneer men fundamenteel aan de essentie van de evenwichten in het land wil raken. Nergens kunnen grondwetten en fundamentele beschermingen van minderheden met een gewone meerderheid worden gewijzigd. Uiteraard zijn bijzondere wetten met bijzondere meerderheden legitiem, zolang ze beperkt blijven – en dat is ook het geval – tot institutionele vraagstukken en niet over de dagelijkse federale politiek gaan. Als echter die garantie al in de Senaat wordt gegeven, dan kan men overwegen om in de Kamer misschien wat flexibeler te zijn. Daarmee komt de fundamentele bescherming van de Franstalige minderheid niet in gevaar. Ook in Brussel zijn er manieren om tweetalige lijsten toe te staan en toch een bescherming en zelfs een gegarandeerde vertegenwoordiging van de Nederlandstaligen in het Brussels Parlement te behouden. Het is een kwestie van zoeken naar evenwichten.

*Le fédéralisme exécutif*

Plusieurs questions ont également été posées au sujet du fédéralisme exécutif. Le fédéralisme que nous connaissons a en effet un caractère exécutif très affirmé et, comme plusieurs de ses collègues, M. Sinardet pense que de nombreux points font déjà l'objet d'un consensus. C'est notamment le cas de la nécessité de réfléchir urgemment à la légitimité démocratique de toutes ces formes de coopération. D'un autre côté, cette réflexion doit aller au-delà de l'octroi d'un rôle accru au Parlement. On pourrait tenter d'accroître l'influence des parlements, par exemple, sur les décisions du Comité de concertation ou sur les accords de coopération et leur contenu. Cela ne changera toutefois pas grand-chose à la position de faiblesse dans laquelle se trouve le Parlement, dans le système actuel, que ce soit au niveau fédéral, régional ou communautaire, face au pouvoir exécutif. Une plus grande légitimation parlementaire des formes de coopération sera un pas important dans la bonne direction mais n'apportera pas de solution définitive.

*Le prélèvement kilométrique*

Selon M. Sinardet, il n'existe pas de solutions miracles, mais il est convaincu qu'il est plus facile de parvenir à un accord au sein d'un seul gouvernement qu'entre plusieurs gouvernements, *a fortiori* si ceux-ci ont une composition asymétrique. La refédéralisation de certaines compétences pourrait en effet être une partie de la solution. Dans le dossier du prélèvement kilométrique, quel intérêt des partis comme la N-VA, d'une part, et Ecolo-Groen, d'autre part, auraient-ils à se mettre d'accord? Si ces partis faisaient tous partie d'un gouvernement fédéral, ils y seraient assurément davantage incités. Cette incitation est inexistante au sein du Comité de concertation. La probabilité d'un accord sur le prélèvement kilométrique est donc plus faible s'il s'agit d'une compétence régionale, car un tel accord supposerait automatiquement une prise de décision conjointe des Régions.

Le Conseil d'État affirme sans ambiguïté que, sur le plan strictement juridique, la Région bruxelloise est pleinement compétente pour instaurer un tel prélèvement kilométrique, mais il appelle néanmoins le gouvernement régional bruxellois à conclure un accord de coopération avec les autres Régions, compte tenu des conséquences évidentes qu'aura cette décision sur les autres Régions. L'intervenant constate que l'ensemble du monde politique s'accorde sur l'utilité d'un tel accord de coopération. Même à Bruxelles, où l'on pourrait pourtant user pleinement de cette autonomie, personne n'a jamais affirmé que l'on instaurerait réellement

*Het executief federalisme*

Er waren ook enkele vragen over het executief federalisme. Men zit inderdaad in een heel executief federalisme en de heer Sinardet deelt de mening van verscheidene collega's dat er over heel wat punten eigenlijk echt wel een consensus bestaat. Een daarvan is dat er dringend moet worden nagedacht over de democratische legitimiteit van al die samenwerkingsvormen. Tegelijkertijd moet deze reflectie breder dan het geven van een grotere rol aan het Parlement. Men kan proberen parlementen wat meer impact te geven, bijvoorbeeld op beslissingen van het Overlegcomité of op samenwerkingsakkoorden en de inhoud ervan. Dat verandert echter niet zo veel aan het feit dat in het huidige systeem het Parlement, op federaal, regionaal en communautair vlak, in zijn verhouding met de uitvoerende macht niet sterk genoeg is. Samenwerkingsvormen parlementair meer legitimeren, is een belangrijke stap, maar biedt niet de volledige oplossing.

*De kilometerheffing*

Volgens de heer Sinardet bestaan er geen wonderoplossingen, maar hij is er wel van overtuigd dat het nog altijd gemakkelijker is tot een akkoord te komen binnen één regering dan tussen verschillende regeringen, zeker als ze asymmetrisch zijn samengesteld. Herfederalisering van bepaalde bevoegdheden kan dan inderdaad een deel van de oplossing zijn. Welke stimulansen om tot een akkoord te komen zijn er immers in het dossier van de kilometerheffing voor een partij als N-VA aan de ene kant en partijen als Ecolo-Groen aan de andere kant? Als die partijen samen in een federale regering zouden zitten, dan zouden de stimulansen alleszins groter zijn. In het kader van het Overlegcomité is die stimulans er eigenlijk niet. De kans op een akkoord over de kilometerheffing is dus kleiner als dit een gewestelijke bevoegdheid is, want dat houdt automatisch een gezamenlijke besluitvorming tussen de Gewesten in.

De Raad van State zegt heel duidelijk dat het Brussels Gewest puur juridisch autonoom bevoegd is om zo'n kilometerheffing in te voeren, maar roept de Brusselse gewestregering niettemin op om een samenwerkingsakkoord met de andere Gewesten te sluiten, gezien de evidente gevolgen van de beslissing voor de andere Gewesten. De heer Sinardet stelt vast dat de hele politieke wereld in consensus vindt dat dat inderdaad zou moeten gebeuren. Zelfs in Brussel, waar men nochtans de mogelijkheid heeft om die autonomie volledig uit te oefenen, heeft niemand al gezegd dat men dat ook effectief zal doen, zonder enig overleg met de Gewesten.

le prélèvement sans la moindre concertation avec les Régions. Même les plus ardents défenseurs du prélèvement kilométrique au sein du gouvernement bruxellois estiment qu'un accord doit être trouvé entre les trois Régions pour que le système soit de préférence instauré au niveau national. Si chacun reconnaît qu'un accord de coopération est la seule véritable solution au problème, il ne sera pas plus facile de parvenir à un accord entre trois ou quatre gouvernements qu'au sein d'un seul gouvernement.

M. Sinardet met en exergue l'observation très intéressante faite par M. Pas: le gouvernement fédéral dispose de certaines compétences fiscales qui lui permettent d'intervenir dans la décision éventuelle de la Région de Bruxelles-Capitale d'instaurer le prélèvement kilométrique. Comme la Région n'envisage pas d'instaurer ce prélèvement seule, l'intervention fédérale reste en partie fictive. L'intervenant estime néanmoins qu'il ne suffit pas de donner au gouvernement fédéral la possibilité d'intervenir. Si l'on souhaite modifier la situation et que l'on juge pertinent de confier la compétence au niveau fédéral, il ne faut pas se contenter de donner au niveau fédéral la possibilité d'intervenir mais il faut qu'à un moment donné, le dossier soit véritablement mis sur le tapis au niveau fédéral. Il faut ou bien que la compétence soit attribuée clairement au gouvernement fédéral, ou bien qu'il obtienne cette compétence à défaut d'accord au sein du Comité de concertation dans un délai donné.

#### *La coopération en matière culturelle*

M. Calvo a demandé si une coopération et des initiatives communes n'étaient pas non plus nécessaires en ce qui concerne la connaissance de la deuxième langue nationale, les médias et la politique culturelle. M. Sinardet ne voit aucune raison de ne pas le faire. Tant qu'ils vivent en Belgique, tous les citoyens, quelle que soit leur opinion sur l'avenir du fédéralisme belge, ont intérêt à mieux communiquer entre eux et à mieux comprendre les dynamiques politiques et sociales de l'autre côté de la frontière linguistique. Par le passé, on était très réticent à développer de telles initiatives, mais l'intervenant ne voit aucune raison de s'y opposer, quel que soit le côté du débat sur l'avenir de la Belgique où l'on se trouve.

S'il est une compétence à ne pas refédéraliser, c'est bien l'enseignement, à une exception près, peut-être. Il subsiste aujourd'hui quelques petites exceptions à la compétence des Communautés en matière d'enseignement. L'obligation scolaire notamment reste régie par l'autorité fédérale. Il serait peut-être judicieux d'ajouter un autre élément à cette compétence fédérale, à savoir la fixation

Zelfs de grootste voorstanders van de kilometerheffing in de Brusselse regering zijn van mening dat er een akkoord moet komen met de drie Gewesten om het systeem liefst nationaal in te voeren. Als het inderdaad de consensus is dat dat de enige echte oplossing is voor het probleem, dan is het vinden van een akkoord met drie of vier regeringen niet gemakkelijker dan binnen één regering.

De heer Sinardet verwijst naar de interessante opmerking van de heer Pas dat de federale regering over bepaalde fiscale bevoegdheden beschikt die het mogelijk maken in te grijpen in de eventuele beslissing van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de kilometerheffing in te voeren. Aangezien het Gewest niet van plan is om het alleen te doen, blijft dat natuurlijk voor een stuk fictief. Niettemin vindt de heer Sinardet het niet genoeg om de federale regering de mogelijkheid te geven op te treden. Wil men de situatie veranderen en vindt men het federale niveau daarbij zinvol, dan moet men het federale niveau niet alleen de optie geven om op te treden, maar moet het dossier op een bepaald moment ook echt op de federale tafel terechtkomen. Ofwel moet de bevoegdheid duidelijk aan de federale regering worden toegewezen ofwel moet ze die bevoegdheid krijgen indien er na een bepaalde tijd in het overlegcomité nog geen akkoord is gevonden.

#### *Samenwerking inzake cultuur*

De heer Calvo vroeg of er niet ook samenwerking nodig is en gezamenlijke initiatieven rond kennis van de andere landstaal, media, cultuurbeleid. De heer Sinardet ziet geen enkele reden om dat niet te doen. Zolang ze in België leven is het voor alle burgers, wat hun mening ook is over de toekomst van het Belgisch federalisme, zinvol om beter met elkaar te kunnen communiceren en meer inzicht te hebben in de politieke en maatschappelijke dynamiek aan de andere kant van de taalgrens. In het verleden bestond er een grote terughoudendheid om dat soort initiatieven te ontwikkelen, maar de heer Sinardet ziet niet in waarom men er tegen kan zijn, aan welke kant men ook staat van het debat over de toekomst van België.

Als er één bevoegdheid is die niet geherfederaliseerd moet worden, dan is het wel onderwijs, op één punt na misschien. Vandaag zijn er nog enkele kleine uitzonderingen op de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs. Onder meer de leerplicht wordt federaal bepaald. Misschien is het zinvol om aan die federale bevoegdheid nog één ander element toe te voegen, namelijk het

d'un socle minimal pour l'apprentissage de la deuxième langue nationale dans l'enseignement dans l'ensemble du pays. Le niveau fédéral pourrait, par exemple, décider que chaque élève doit, à partir de la cinquième année, suivre au moins deux heures de cours dans l'autre langue nationale, parce que la Belgique est un pays bilingue et que la connaissance de la deuxième langue nationale et le respect de cette langue sont importants.

Intéressons-nous donc à ces questions immatérielles et efforçons-nous d'organiser plus efficacement la coopération dans tous les domaines possibles.

### III. AUDITION DU 11 FÉVRIER 2022

#### A. Exposé de M. Bart Maddens, professeur de Sciences politiques à la KU Leuven

Le professeur Maddens entame son exposé en livrant une anecdote personnelle. Dans le cadre de son cours intitulé «*An introduction to Belgian politics for foreign exchange students*», il a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises de faire visiter le Parlement fédéral aux étudiants «Erasmus». Il ne manque pas d'attirer leur attention sur le tableau affichant le résultat des votes, avec, au centre, le nombre total de votes, d'un côté le résultat au sein du groupe linguistique français, et de l'autre côté, le résultat au sein du groupe linguistique néerlandais. Pour le professeur Maddens, c'est le symbole de la dualité de la Belgique, qui se marque d'abord dans la division de la Chambre et du Sénat en deux groupes linguistiques, avec les lois de majorité spéciale y liées, mais aussi dans bien d'autres aspects. Lorsqu'il explique le fonctionnement des institutions belges, du sommet jusqu'à la base, il est toujours frappé de constater à quel point cette dualité est omniprésente. Toutes les institutions belges sont imprégnées de cette dualité néerlandophones-francophones. Pour illustrer son propos, il cite la parité au Conseil des ministres, la procédure de la sonnette d'alarme, la division en groupes linguistiques, les lois spéciales, mais aussi le Conseil d'État, la Cour constitutionnelle, la Cour des comptes et le Conseil supérieur de la justice qui se composent tous de deux groupes linguistiques, les modalités d'élection des députés européens, avec cette particularité que le parlementaire européen germanophone est élu séparément. On constate qu'en Belgique, la dualité est la règle et la structure tripartite l'exception.

Comment expliquer que l'on ait sans cesse fait le choix de cette dualité? Pour le professeur Maddens, l'explication réside dans le fait que l'on a toujours eu conscience – à juste titre d'ailleurs – qu'en fin de compte, le problème

bepalen van een minimumvereiste voor het aanleren van de andere landstaal in het onderwijs in het hele land. Het federale niveau zou dan bij voorbeeld kunnen bepalen dat elke leerling vanaf het vijfde leerjaar ten minste twee uur les moet krijgen in de andere landstaal, omdat België nu eenmaal een tweetalig land is en kennis van en respect voor de andere landstaal belangrijk is.

Laten we dus inderdaad meer naar die immateriële zaken kijken en proberen de samenwerking op alle mogelijke vlakken beter en efficiënter te organiseren.

### III. HOORZITTING VAN 11 FEBRUARI 2022

#### A. Uiteenzetting van Prof. Dr. Bart Maddens, hoogleraar in de Politieke Wetenschappen aan de KU Leuven

Professor Maddens begint zijn uiteenzetting met een persoonlijke anekdote. In het kader van het vak *An introduction to Belgian politics for foreign exchange students* heeft hij met de Erasmusstudenten al enkele keren het Federaal Parlement bezocht. Hij wijst de studenten bij zo een bezoek altijd op het bord met de uitslag van de stemmingen, met in het midden het totale aantal stemmen, aan de ene kant de uitslag in de Franse taalgroep, aan de andere kant de uitslag in de Nederlandse taalgroep. Voor professor Maddens staat dat symbool voor de tweeledigheid van België: in de eerste plaats de indeling van de Kamer en de Senaat in twee taalgroepen, en daarmee samenhangend de bijzondere meerderheidswetten, maar ook veel ruimer: het valt hem altijd op, als hij uitlegt hoe de Belgische instellingen werken, van hoog tot laag, dat men altijd botst op die tweeledigheid. Alle instellingen van België zijn doordrongen van die tweeledigheid Nederlandstaligen-Franstaligen. Het gaat bijvoorbeeld over de pariteit in de Ministerraad, over de alarmbelprocedure, de indeling in taalgroepen, de bijzondere wetten, maar evenzeer over de Raad van State, het Grondwettelijk Hof, het Rekenhof, de Hoge Raad voor de Justitie, die uit twee taalgroepen bestaan, over de manier waarop de Europese parlementsleden worden gekozen, met als voetnoot dat het Duitstalige Europees parlements lid afzonderlijk wordt verkozen. Altijd is vast te stellen dat tweeledigheid in België de regel is en driedigheid de uitzondering.

Hoe komt het dat men steeds opnieuw heeft gekozen voor die tweeledigheid? Volgens professor Maddens komt dat omdat men zich altijd gerealiseerd heeft, en terecht, dat uiteindelijk het fundamentele probleem



fondamental de la Belgique est qu'elle est un pays dual, composé de deux grandes communautés linguistiques. Toute pacification des conflits devrait se greffer sur cette dualité qui est aussi vieille que la Belgique elle-même. À mesure que la démocratisation a progressé, à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le fossé n'a fait que se creuser. C'est ainsi qu'en Belgique, on a vu apparaître petit à petit deux opinions différentes, deux circuits médiatiques différents, deux systèmes de partis différents, si bien qu'il existe, selon le professeur Maddens, des raisons objectives – au-delà évidemment de tout le discours politique sur la question – de dire qu'aujourd'hui, la Belgique est constituée de deux démocraties distinctes.

À partir de la fin des années soixante, les partis nationaux se sont scindés, mais cette scission n'était pas due uniquement à la percée des partis régionalistes comme le FDF, la *Volksunie* et le Rassemblement wallon. En réalité, la scission des partis politiques traditionnels a été l'aboutissement d'un long processus entamé dès l'entre-deux-guerres. La manière dont les partis politiques nationaux se sont mis à fonctionner, surtout à partir des années soixante, peut en fait être considérée comme une sorte de préfiguration de la réforme de l'État de 1970. Ce sont les partis eux-mêmes qui ont décidé de se scinder et de se fédéraliser, et les institutions de l'État ont suivi.

En tant que politologue, le professeur Maddens estime que le mieux à faire, si l'on veut améliorer la coopération entre les différentes entités du pays, est de veiller à ce que les institutions soient conformes autant que possible à la réalité sociétale. Il est dangereux de changer les institutions et de mener une réforme institutionnelle dans le but de modifier la réalité sociétale. On pourrait dire, en référence à un ouvrage français, qu'on ne change pas la société par décret, ou encore, qu'on ne change pas la société par une réforme de l'État. Les institutions doivent refléter le plus fidèlement possible la réalité sociétale, et cette réalité est, pour l'essentiel, celle d'une dualité.

Un certain nombre de personnalités politiques et d'experts sont favorables à un modèle à quatre entités. Or celui-ci est, selon le professeur Maddens, contraire à la dualité inhérente à la Belgique et peu judicieux pour diverses raisons.

Ce modèle, c'est un peu de la poudre aux yeux. On pourrait croire, à première vue, qu'il a l'avantage de la simplicité car il dissipe toute la complexité liée aux Communautés et aux Régions, en particulier à Bruxelles.

is in België: dit is een tweeledig land, bestaande uit twee grote taalgemeenschappen. Elke pacificatie van dat conflict wordt best geënt op die tweeledigheid die er al is geweest vanaf het ontstaan van België. Naarmate de democratisering vorderde, vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw, werd die kloof steeds breder. Geleidelijk aan zijn er twee verschillende opinies ontstaan in België, twee verschillende mediacircuits, twee verschillende partijsystemen, met als gevolg dat er volgens professor Maddens wel objectieve redenen zijn – naast het politieke discours dat daaromtrent natuurlijk bestaat – om te zeggen dat België vandaag bestaat uit twee verschillende democratieën.

Vanaf het einde van de jaren zestig zijn de nationale partijen gesplitst, maar niet alleen onder druk van het succes van de regionalistische partijen, zoals FDF, Volksunie en *Rassemblement wallon*. De splitsing van de traditionele politieke partijen was het resultaat van een langdurig proces, dat eigenlijk al is begonnen tijdens het *interbellum*. De manier waarop de nationale politieke partijen zijn gaan functioneren, zeker vanaf de jaren zestig, kan men eigenlijk beschouwen als een soort prefiguratie van de Staatshervorming van 1970. Het zijn eigenlijk eerst de partijen die zijn beginnen splitsen, beginnen federaliseren, en dan werd dat doorgetrokken naar de instellingen van de Staat.

Als politicoloog vindt professor Maddens, als het gaat over het verbeteren van de samenwerking tussen die verschillende landsdelen, dat het eigenlijk veel verstandiger is om de instellingen zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de maatschappelijke realiteit. Het is gevaarlijk om de instellingen te veranderen en een institutionele hervorming door te voeren met de bedoeling om de maatschappelijke realiteit te veranderen. Zoals men in het Frans zegt: *on ne change pas la société par décret*. Men zou ook kunnen zeggen: *on ne change pas la société par une réforme de l'État*. De instellingen moeten zoveel mogelijk de maatschappelijke realiteit weerspiegelen en die maatschappelijke realiteit is in grote mate een tweeledigheid.

Een aantal politici en deskundigen zijn voorstander van het zogenaamde vierdeelstatenmodel. Zo'n vierdeelstatenmodel staat haaks op die fundamentele tweeledigheid van België en is in de ogen van professor Maddens om uiteenlopende redenen een slecht idee.

Voor een stuk is dat vierdeelstatenmodel oogverblindend. Op het eerste zicht zou men kunnen denken dat dat model heel eenvoudig is omdat de hele complexiteit van Gemeenschappen en Gewesten, vooral in Brussel,

Le paysage institutionnel gagne indéniablement en lisibilité mais, à y regarder de plus près, on constate que ce n'est quand même pas aussi simple que cela. En fait, ce modèle ne simplifie les choses que s'il est mis en œuvre dans sa forme la plus radicale, ce qui implique que toutes les compétences communautaires sont effectivement transférées aux Régions et que Bruxelles a la pleine compétence pour tout ce qui concerne la culture, l'enseignement et les matières personnalisables. Or, dans leur majorité, les partisans du modèle à quatre entités ne veulent pas cela du tout. Pour eux, la Flandre doit continuer à exercer ses compétences communautaires à Bruxelles, surtout en matière d'enseignement et de culture. Bien entendu, cela nécessite la mise en place d'un dispositif institutionnel qui permette de mener une politique en matière de culture et d'enseignement, y compris à Bruxelles, et d'y associer les Flamands de Bruxelles. Ce dispositif institutionnel aura vraisemblablement toutes les apparences de l'actuelle Communauté flamande. Et, du côté francophone, la situation est identique. Il n'y a pas un seul francophone qui soit favorable à une réglementation séparée pour l'enseignement francophone à Bruxelles et pour les universités francophones à Bruxelles. Pas un ne préconise non plus la scission de la RTBF, la création d'une chaîne publique bruxelloise à part entière ou la scission du Fonds de la recherche scientifique (FNRS). Pour ce faire, on entend transférer, par exemple, des compétences à la Commission communautaire française (Cocof), d'une part en appliquant le mécanisme prévu dans l'Accord de la Saint-Quentin et, d'autre part, en favorisant l'élaboration d'ordonnances ou de décrets communs afin d'harmoniser autant que possible la politique de la Cocof et celle de la Région wallonne. Mais, ce faisant, on retombe une nouvelle fois dans un système très complexe.

Maintes fois on a pensé pouvoir se passer des Communautés, mais sans cesse elles reviennent au-devant de la scène. C'est pourquoi le professeur Maddens estime que le modèle de 1970, à savoir celui de la première réforme de l'État, n'est pas si mauvais. Il a le mérite de la simplicité et de l'élégance, abstraction faite de la problématique des verrous. Si l'on considère purement la structure des Communautés et des Régions comme un compromis entre les partisans du modèle dual et les partisans de l'autonomie économique de la Wallonie, alors on peut dire que le modèle de 1970 n'est pas si absurde: à Bruxelles, les Communautés se chevauchent et sont compétentes non pas à l'égard de personnes mais à l'égard d'institutions. La Commission communautaire commune (Cocom) est une sorte d'autorité résiduelle, compétente pour les matières bicommunautaires à Bruxelles. Cela n'a rien de très complexe.

ongedaan wordt gemaakt. Het model wordt veel leesbaarder, maar als men dat model met een vergrootglas bekijkt, ziet men dat het toch niet zo eenvoudig is. Dat model is enkel een vereenvoudiging als het op de meest radicale manier wordt doorgevoerd, als effectief alle gemeenschapsbevoegdheden worden overgedragen naar de Gewesten, als Brussel integraal bevoegd zou worden inzake cultuur, onderwijs en persoonsgebonden materies. De meeste voorstanders van het vierdeelstatenmodel willen dat echter helemaal niet. Zij vinden het goed dat Vlaanderen bevoegd blijft voor de gemeenschapsbevoegdheden in Brussel, en zeker voor onderwijs en cultuur. Dan is er natuurlijk een soort van institutioneel vehikel nodig om een beleid te voeren inzake cultuur en onderwijs, ook in Brussel, en is er een manier nodig om de Brusselse Vlamingen daar bij te betrekken. Zo een institutioneel vehikel zal verdacht goed lijken op de huidige Vlaamse Gemeenschap. Hetzelfde zie je langs Franstalige kant. Er is geen enkele Franstalige die pleit voor een afzonderlijke regelgeving voor het Franstalige onderwijs in Brussel en voor de Franstalige universiteiten in Brussel. Er is geen enkele Franstalige die ervoor pleit om de RTBF te splitsen, om een aparte Brusselse openbare omroep in het leven te roepen, of om het *Fonds de la recherche scientifique* (FNRS) te splitsen. Men wil dat regelen door bijvoorbeeld bevoegdheden over te hevelen naar de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof), met toepassing van het Sint-Kwintensmechanisme en anderzijds door te streven naar gezamenlijke ordonnances of decreten om het beleid tussen de Cocof en het Waals Gewest zoveel mogelijk te harmoniseren. Dat betekent natuurlijk opnieuw een enorme complexiteit.

Men ziet telkens weer dat, als men de Gemeenschappen langs de voordeur naar buiten duwt, ze langs de achterdeur weer naar binnen glippen. Daarom vindt professor Maddens dat het model van 1970, de eerste Staatshervorming, niet zo gek is. Ze bevat een zekere eenvoud en elegantie. Hij maakt daarbij even abstractie van de problematiek van de grendels. Als men puur kijkt naar de structuur van Gemeenschappen en Gewesten als compromis tussen voorstanders van tweeledigheid en voorstanders van economische autonomie voor Wallonië, dan is dat model van 1970 zo gek nog niet: Gemeenschappen overlappen elkaar in Brussel, zijn in Brussel niet bevoegd ten aanzien van personen, maar wel ten aanzien van instellingen. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) is een soort van restauriteit, die bevoegd is voor bicommunautaire aangelegenheden in Brussel. Dat is niet zo complex.

En fait, les choses se sont complexifiées avec les Accords de la Saint-Michel de 1992-1993, l'Accord de la Saint-Quentin et l'asymétrie qui a suivi, avec, d'un côté, une Commission communautaire flamande (Vlaamse Gemeenschapscommissie – VGC) qui est restée une administration décentralisée de la Communauté flamande et, de l'autre côté, la Cocof qui s'est autonomisée en devenant une assemblée parlementaire distincte. En outre, avec la sixième réforme de l'État, certaines compétences communautaires sont devenues des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale. Les allocations familiales, qui sont par excellence une compétence communautaire, ont été transférées non pas aux deux Communautés, mais à la Cocom. La sixième réforme de l'État a rendu la situation encore plus complexe, notamment parce que du côté francophone, avec les Accords de la Sainte-Émilie, les compétences transférées à la Communauté ont été retransférées à la Région wallonne.

Les partisans d'un modèle à quatre entités fédérées ne précisent pas la manière dont ce modèle doit être transposé au niveau de la macrostructure fédérale. Y aura-t-il quatre groupes linguistiques à la Chambre et au Sénat? «F» et «N», mais aussi «B» pour Bruxelles et «D» pour les germanophones? Les lois spéciales devront-elles être approuvées par une majorité dans chacune de ces quatre entités fédérées? Y aura-t-il une parité à quatre au sein du gouvernement fédéral? La Belgique germanophone constituera-t-elle une circonscription électorale distincte pour les élections de la Chambre? Et une province distincte?

Il n'y a pas vraiment de réponse à toutes ces questions, parce que le système n'est guère légitime lorsqu'on le transpose de manière radicale aux institutions fédérales. Il serait assez étrange que la Belgique germanophone, avec ses 78 000 habitants, soit considérée comme une entité équivalente et placée dans la superstructure fédérale au même niveau que la Flandre qui compte 6,6 millions d'habitants. En fin de compte, avec toute la sympathie et tout le respect que l'intervenant éprouve pour les germanophones, la place de la Communauté germanophone dans les institutions belges est un détail. Si les germanophones décidaient subitement de se rattacher à l'Allemagne, cela ne changerait pas grand-chose à la politique belge. Un webinaire sur la Communauté germanophone organisé à la fin de l'année 2021 a d'ailleurs permis de se rendre compte que les germanophones eux-mêmes ne souhaitaient absolument pas constituer une quatrième entité fédérée à part entière. Selon Karl-Heinz Lambertz, l'ancien ministre-président, la Communauté germanophone n'aurait probablement pas assez de personnel pour assurer l'administration. En guise de

De complexiteit is er vooral ingeslopen sinds het Sint-Michielsakkoord van 1992-1993, het «Sint-Kwintensmechanisme» en de asymmetrie waarbij de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) een gedecentraliseerd bestuur van de Vlaamse Gemeenschap is gebleven, maar de Cocof verzelfstandigd werd tot een apart parlement. Verder zijn met de zesde Staatshervorming bepaalde gemeenschapsbevoegdheden tot bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gemaakt. De kinderbijslag, bij uitstek een gemeenschapsbevoegdheid, werd niet naar de twee Gemeenschappen overgeheveld, wel naar de GGC. Door de zesde Staatshervorming is het nog een stuk complexer geworden, ook omdat met de Akkoorden van *Sainte-Émilie*, aan Franstalige kant de overgehevelde gemeenschapsbevoegdheden opnieuw werden overgeheveld naar het Waals Gewest.

De voorstanders van het vierdeelstatenmodel laten de vraag onbeantwoord hoe dat model naar de federale macrostructuur moet worden doorgetrokken. Zijn er in Kamer en Senaat dan vier taalgroepen? Naast «F» en «N», ook «B» voor Brussel en «D» voor de Duitstaligen? Moeten bijzondere wetten dan worden goedgekeurd met een meerderheid in elk van die vier deelstaatgroepen? Komt er in de federale regering een soort vierdelige pariteit? Zal Duitstalig België voor de verkiezingen van de Kamer een aparte kieskring vormen? Zal Duitstalig België een aparte provincie vormen?

Op al die vragen komt niet echt een antwoord, omdat het systeem weinig legitiem is als men het radicaal naar de federale instellingen doortrekt. Het zou nogal vreemd zijn om Duitstalig België, met zijn 78 000 inwoners, in de federale superstructuur als een evenwaardige entiteit op hetzelfde niveau te plaatsen als Vlaanderen, met zijn 6,6 miljoen inwoners. Uiteindelijk is de plaats van de Duitstalige Gemeenschap in de Belgische instellingen, met alle sympathie en respect voor de Duitstaligen, een detail. Als de Duitstaligen plots zouden beslissen terug te keren naar Duitsland, dan zou dat aan de Belgische politiek niet zo heel veel veranderen. In een *webinar* van Re-Bel over de Duitstalige Gemeenschap eind 2021 is trouwens gebleken dat de Duitstaligen zelf helemaal geen vragende partij zijn om een volwaardige vierde deelstaat te worden. Voormalig minister-president Karl-Heinz Lambertz heeft gezegd dat de Duitstalige Gemeenschap wellicht te weinig personeel zou hebben om de administratie te bemannen. Het zou, bij wijze van *boutade*, leiden tot de absurde situatie dat bijna alle inwoners van de Duitstalige Gemeenschap

boutade, l'intervenant explique que l'on se retrouverait dans la situation absurde où quasiment tous les habitants de la Communauté germanophone travailleraient au sein de l'administration de l'entité fédérée germanophone. En outre, la Communauté germanophone n'est pas un territoire d'un seul tenant, ce qui poserait beaucoup de problèmes si elle devenait compétente pour toutes les matières relatives à la mobilité, à l'aménagement du territoire, etc.

Le professeur Maddens aborde enfin la situation de Bruxelles.

D'un point de vue institutionnel, Bruxelles ne peut être considérée comme une troisième Région à part entière ni selon la lettre, ni selon l'esprit de la «loi sur Bruxelles» de 1989. Bruxelles est une région-capitale qui est subordonnée sur le plan juridique. Dans la hiérarchie des normes, les ordonnances sont inférieures aux lois et aux décrets. Ce principe est le résultat de toutes sortes de subtilités juridiques, mais il est aussi beaucoup plus fondamental. En vue de préserver la fonction de Bruxelles en tant que capitale et son rôle international, l'autorité fédérale a prévu un pouvoir de suspension, d'annulation et même de substitution pour un grand nombre de matières. En réalité, l'autorité fédérale peut se substituer à la Région de Bruxelles-Capitale dans de nombreuses compétences. Le professeur Maddens s'effraie toujours de voir à quel point la loi sur Bruxelles va loin dans ce domaine. C'est un élément important, y compris d'un point de vue historique. C'est en effet la raison pour laquelle les Flamands ont accepté la loi sur Bruxelles en 1989. L'intervenant en a parlé récemment avec Philippe Destatte, directeur de l'Institut Destrée, qui lui a confié ne jamais avoir pensé que les Flamands accepteraient en 1988-1989 que Bruxelles devienne une troisième Région à part entière. Mais les Flamands ne l'ont jamais accepté. Ils ont approuvé la loi sur Bruxelles en 1989 précisément parce que Bruxelles obtenait un statut subordonné sur les plans juridique et politique et que la loi sur Bruxelles bétonnait la protection de la minorité flamande à Bruxelles. C'est justement grâce à ce statut subordonné que Hugo Schiltz a réussi à rallier la *Volksunie*. Le professeur sait toutefois très bien que ce principe est resté lettre morte. Dans la pratique, Bruxelles est bel et bien une troisième Région, mais cela ne change rien aux faits historiques et objectifs.

Le professeur Maddens évoque ensuite les cinq résolutions du Parlement flamand de 1999. Ces résolutions ont plutôt une mauvaise image aujourd'hui; elles sont perçues comme flamigantes, très radicales et confédéralistes.

in de administratie van de Duitstalige deelstaat zouden moeten werken. Bovendien vormt de Duitstalige Gemeenschap geen aaneengesloten gebied en dat is heel problematisch als deze Gemeenschap ook bevoegd zou worden voor alles in verband met mobiliteit, ruimtelijke ordening, enz.

Tot slot gaat professor Maddens in op Brussel.

Noch volgens de letter, noch volgens de geest van de zogenaamde "Brusselwet" van 1989 kan Brussel institutioneel als een volwaardig derde Gewest worden beschouwd. Het is een hoofdstedelijk gewest dat juridisch gezien ondergeschikt is. In de normenhiërarchie staan ordonnances lager dan wetten en decreten. Dat komt door allerlei juridische spitsvondigheden, maar het is ook veel fundamenteeler. Ter vrijwaring van de rol van Brussel als hoofdstad en van de internationale rol van de stad heeft de federale overheid voor een aanzienlijk aantal materies een schorsingsbevoegdheid, een vernietigingsbevoegdheid en zelfs een substitutiebevoegdheid. Voor een belangrijk aantal bevoegdheden kan de federale overheid eigenlijk in de plaats treden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Professor Maddens schrikt er telkens weer van hoe ver de Brusselwet daarin eigenlijk gaat. Dat is, ook vanuit historisch perspectief, een belangrijk element. Het is namelijk de reden waarom de Vlamingen de Brusselwet in 1989 hebben aanvaard. In een recente discussie daarover met Philippe Destatte, directeur van het *Instituut Destrée*, zei deze dat hij nooit had verwacht dat de Vlamingen in 1988-1989 zouden aanvaarden dat Brussel een volwaardig derde Gewest zou worden. Maar de Vlamingen hebben dat ook nooit aanvaard. Ze hebben de Brusselwet in 1989 mee goedgekeurd precies omdat Brussel, zowel juridisch als politiek, een ondergeschikt statuut kreeg en ook omdat er in de Brusselwet waterdichte garanties zaten voor de bescherming van de Vlaamse minderheid in Brussel. Precies dat ondergeschikt statuut van Brussel zorgde ervoor dat Hugo Schiltz ook de *Volksunie* mee aan boord kreeg. Professor Maddens weet ook wel dat dat dode letter is gebleven. In de praktijk is Brussel wél een derde Gewest, maar dat doet geen afbreuk aan de historische en objectieve feiten.

Tot slot komt professor Maddens bij de vijf resoluties van het Vlaams Parlement van 1999. Vandaag hebben die resoluties een beetje een slecht imago. Ze worden als Vlaams-nationalistisch, heel radicaal en confederalistisch gepercipieerd.



À vrai dire, cette perception ne correspond pas à la réalité. Les résolutions n'étaient pas tant l'affaire des nationalistes flamands que celle des partis traditionnels au Parlement flamand (VLD, SP et CVP) qui n'ont rien fait à la légère et ont fait effectuer un important travail d'étude. Par ailleurs, les résolutions ne sont pas du tout confédéralistes, elles s'inscrivent strictement dans un modèle fédéral belge. Leur apparence radicale actuelle, en particulier par rapport à Bruxelles – elles prônent en effet un statut subordonné de Bruxelles et une forme de cogestion pour toutes les matières dépassant le niveau local –, est due au fait que le Parlement flamand de 1999 est revenu à l'orthodoxie de la loi sur Bruxelles. Dix ans après l'adoption de cette loi, on constatait que ses dispositions conférant à Bruxelles un statut subordonné étaient restées lettre morte.

Le professeur Maddens invite donc la commission à réexaminer les cinq résolutions du Parlement flamand sans préjugés et à s'en inspirer éventuellement. Certains aspects de ces résolutions sont évidemment dépassés puisqu'ils ont déjà été mis en œuvre. En revanche, le modèle de base de l'esquisse institutionnelle prônée dans les résolutions, le fameux modèle «deux plus deux», reste toujours très actuel. Si l'on veut rester dans un cadre fédéral, le modèle «deux plus deux» des résolutions flamandes demeure encore le modèle institutionnel le plus opportun.

## B. Échange de vues

### 1) Questions des membres

M. Anciaux trouve que l'exposé du professeur Maddens témoigne d'une vision simple et claire de la réforme de l'État et de son évolution. Il est simple parce qu'il va à l'essentiel. Lors des discussions qui ont déjà eu lieu au sein de la commission, l'un des problèmes majeurs évoqués fut la complexité et le besoin de simplification. L'orateur espère que personne ne lui en voudra, mais il se rallie en grande partie au point de vue du professeur Maddens, qui est de partir de la dualité entre francophones et néerlandophones.

M. Anciaux affirme toutefois qu'il a très souvent été confronté à des visions non basées sur cette dualité. Tant dans les milieux politiques qu'à son domicile, il est chaque jour confronté au fait que, s'il a bien cette idée de dualité en tête, sociologiquement parlant, les choses vont bien au-delà d'une simple dualité. M. Anciaux est fort inspiré par la culture et c'est celle-ci qui fut la base de la réforme de 1970. Ce n'est pas non plus un hasard si

Eigenlijk komt die perceptie niet met de realiteit overeen. De resoluties waren nauwelijks een zaak van de Vlaams-nationalisten, het was vooral een zaak van de traditionele partijen in het Vlaams Parlement, VLD, SP en CVP, die daarbij ook niet over één nacht ijs gingen. Er zat heel veel studiewerk achter. De resoluties zijn ook totaal niet confederalistisch. Ze blijven heel strikt binnen een Belgisch federaal model. Dat ze vandaag radicaal lijken, specifiek in verband met Brussel – ze pleiten inderdaad voor een ondergeschikt statuut voor Brussel, een vorm van co-bestuur voor alle aangelegenheden die het lokale niveau overstijgen – komt omdat het Vlaams Parlement in 1999 teruggreep naar de orthodoxie van de Brusselwet. Tien jaar na de goedkeuring ervan zag men dat de bepalingen in de Brusselwet die Brussel ondergeschikt maken aan de federale overheid, dode letter bleven.

Professor Maddens nodigt de commissie dan ook uit om met een onbevangen blik nog eens naar de vijf resoluties van het Vlaams Parlement te kijken en zich er eventueel door te laten inspireren. Bepaalde aspecten zijn natuurlijk intussen achterhaald, want gerealiseerd, maar het basismodel, de institutionele blauwdruk waarvoor in de resoluties wordt gepleit, het fameuze twee-plus-twee-model, is nog altijd heel actueel. Wenst men binnen een federaal kader te blijven, dan is dat twee-plus-twee-model van de Vlaamse resoluties nog altijd het meest wenselijke institutionele model.

## B. Gedachtewisseling

### 1) Vragen van de leden

De heer Bert Anciaux vindt dat de uiteenzetting van professor Maddens getuigt van een eenvoudige en heldere visie op de Staatshervorming en op de evolutie daarvan. Ze is eenvoudig omdat ze de zaak tot de essentie brengt. In de discussies die in de commissie al werden gevoerd is de complexiteit en de nood aan vereenvoudiging een van de belangrijkste problemen die aan bod komen. De spreker hoopt dat niemand het hem kwalijk neemt, maar hij sluit zich in grote mate aan bij de visie van professor Maddens, namelijk bij het uitgangspunt van de tweeledigheid.

De heer Anciaux stelt echter dat hij heel vaak geconfronteerd wordt met visies die niet uitgaan van die tweeledigheid. Zowel in de politiek als in zijn woonplaats, wordt hij elke dag geconfronteerd met het feit dat die tweeledigheid weliswaar in zijn hoofd bestaat, maar dat er op sociologisch gebied veel meer is dan een tweeledigheid. De heer Anciaux is erg door cultuur geïnspireerd en deze lag aan de basis van de hervorming van 1970.

la culture a été la première compétence à être communautarisée. Sur le plan sociologique, de très nombreuses communautés sont depuis lors apparues dans ce pays et leur nombre n'ira pas en diminuant. Le professeur Maddens parle de deux démocraties différentes.

Mais la réalité telle que la perçoivent le professeur Maddens et M. Anciaux se heurte à une vision différente du côté francophone. En 1970, les ambitions régionalistes de la Wallonie se sont heurtées, au grand étonnement de M. Anciaux, à la solidarité avec Bruxelles. Les francophones n'avaient jamais été confrontés au fait que le français ou le droit d'être francophone pouvait être une source de difficultés, alors que cela faisait plusieurs décennies que les néerlandophones de ce pays étaient discriminés par le simple fait d'être néerlandophones. Pour M. Anciaux, cette solidarité est sociologiquement beaucoup plus vive chez les néerlandophones, et plus encore chez ceux qui habitent à Bruxelles, où ils ont encore plus souvent le sentiment de ne pas être tout le temps respectés parce qu'ils parlent néerlandais. Auparavant, ce sentiment dominait dans l'ensemble de la Flandre. Chez les francophones, les efforts pour défendre le français et la nécessité de militer pour le droit d'être francophone étaient moins importants, notamment parce que sur le plan international, la langue française est considérée comme une langue de diffusion mondiale, et parce que l'impérialisme culturel de la France ou des régions francophones a toujours été important dans le monde.

D'ailleurs, le wallon en tant que langue à défendre a presque disparu. Pour M. Anciaux, c'est la raison pour laquelle les Wallons se sont davantage focalisés sur la différence sociologique entre Wallons et Bruxellois, qui était effectivement importante. C'est une réalité, et nous ne pouvons pas faire comme si elle n'existait pas. En ce sens, il se peut que cette dualité soit quand même un peu simpliste, même si M. Anciaux la ressent culturellement. Les francophones n'ont pas le même ressenti.

Le professeur Maddens pense-t-il que la situation qui prévalait en 1970, avec deux Communautés et trois Régions, serait en fait également la solution à la problématique actuelle? Lorsque le professeur Maddens fait référence aux allocations familiales, M. Anciaux lui donne raison. S'il suit la logique de son parti, M. Anciaux pourrait parfaitement dire que dès que l'on touche au cœur de la sécurité sociale, dont les allocations familiales font justement partie, l'on va au-devant de difficultés si l'on envisage de la scinder, et qu'il y a donc des raisons de la maintenir au fédéral, au nom de la solidarité. Mais les allocations familiales ont théoriquement

Het is ook niet toevallig dat cultuur de eerste bevoegdheid was die werd gecommunautariseerd. Ondertussen zijn er sociologisch heel veel gemeenschappen aanwezig in dit land en dat zal er niet op verminderen. Professor Maddens stelt het heel helder voor als twee verschillende democratieën.

De realiteit zoals professor Maddens en de heer Anciaux die zien, botst wel met een visie langs Franstalige zijde. In 1970 botste, tot verbazing van de heer Anciaux, het regionalistische streven van Wallonië met de solidariteit met Brussel. Franstaligen werden nooit geconfronteerd met het feit dat Frans of het recht om Franstalig te zijn, een probleem was, terwijl Nederlandstaligen in dit land vele decennia gediscrimineerd werden omdat zij «maar» Nederlandstalig waren. Die verbondenheid bij Nederlandstaligen is volgens de heer Anciaux sociologisch veel groter, of men nu in Brussel woont, waar men nog veel meer het gevoel heeft dat men niet altijd gerespecteerd wordt omdat men Nederlands spreekt. Vroeger was dat in heel Vlaanderen zo. Bij de Franstaligen was het streven voor het Frans en het opkomen voor het recht om Franstalig te zijn minder groot omdat dat geen probleem was, ook omdat de Franse taal internationaal als een wereldtaal wordt beschouwd, en omdat het cultureel imperialistisch denken vanuit Frankrijk of Franstalige gebieden in de wereld altijd groot is geweest.

Het Waals als strijdtal is trouwens zo goed als verdwenen. Dat is volgens de heer Anciaux de reden waarom de Walen zich meer gefocust hebben op het sociologische verschil tussen Walen en Brusselaars, dat inderdaad groot was. Die realiteit is er en we kunnen niet doen alsof die er niet is. In die zin is die tweeledigheid misschien toch iets te eenvoudig, ook al voelt de heer Anciaux ze cultureel wel zo aan. Franstaligen voelen dat zo niet aan.

Denkt professor Maddens dat de situatie uit 1970, met twee Gemeenschappen en drie Gewesten, eigenlijk ook een oplossing zou zijn voor de problematiek vandaag? Als professor Maddens naar de kinderbijslag verwijst, geeft de heer Anciaux hem daarin gelijk. Vanuit zijn partij zou de heer Anciaux trouwens perfect kunnen zeggen dat, van zodra men raakt aan de kern van de sociale zekerheid, waar de kinderbijslag eigenlijk toe behoort, men in de problemen komt als men dat begint op te splitsen en dat er dus wel wat voor te zeggen valt om het federaal te houden, omwille van de solidariteit. De kinderbijslag is evenwel in theorie naar de

déjà été transférées aux Communautés, car à Bruxelles, elles ont été déléguées à la Commission communautaire commune. En 1970, la philosophie était qu'à Bruxelles, les Communautés étaient compétentes pour des institutions, et non directement pour des personnes. Si l'on suit cette philosophie, cette thèse paraît défendable, sauf en cas d'organisation de caisses d'allocations familiales. Si on laisse tomber les caisses d'allocations familiales, si l'on s'abstient de les utiliser comme des instruments ou des institutions, et si l'on veut établir un lien direct avec les ayants droit aux allocations familiales, il n'est pas si illogique que la Commission communautaire commune soit compétente, même si cette compétence n'existait pas encore en 1970. Et si cette solution ne fonctionne pas, comment résoudre la question? M. Anciaux a lui-même quelques idées sur la question.

M. Anciaux est d'accord pour dire que, sociologiquement parlant, Bruxelles n'a pas à tenir la comparaison avec la Flandre et la Wallonie, et qu'elle devrait bien plus se positionner en tant que capitale, solidaire de la Flandre et de la Wallonie, et vice versa. Toutefois, l'orateur se doit de constater que cette situation est en train d'évoluer sur le plan politique, et que le fossé se creuse à cause de l'attitude, entre autres, des Flamands envers Bruxelles, et de Bruxelles envers la Flandre. Même en ce qui concerne les compétences régionales, on pourrait se demander, comme l'a fait le professeur Maddens à propos de la Communauté germanophone, si Bruxelles est suffisamment grande. La capitale est notamment compétente, comme les autres Régions, en matière de mobilité. L'un des plus grands défis dans ce secteur est de réaliser un transfert de mobilité. Le métro sera un acteur clé de cette évolution, certainement à Bruxelles, mais il faudrait un métro qui aille jusqu'à Malines. Il ne sera cependant pas construit tant qu'il demeurera une compétence régionale, parce qu'il est considéré comme un concurrent et comme un risque de francisation et, à l'inverse, peut-être un jour comme un risque de flamanisation de Bruxelles.

En tout cas, il n'y a pas de volonté de réaliser une telle coopération par-delà les Régions. Peut-être faut-il donc aussi se demander si, aujourd'hui, il est sociologiquement dans l'intérêt de Bruxelles que certaines compétences restent dévolues aux Régions. Peut-être faudrait-il aussi trouver une autre solution pour résoudre cette problématique.

M. Anciaux aimerait savoir comment combler le fossé qui se creuse entre les francophones, en l'occurrence entre Bruxelles et la Wallonie.

Gemeenschappen overgeheveld, want in Brussel werd het naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie overgeheveld. De filosofie van 1970 bestond erin dat de Gemeenschappen in Brussel bevoegd waren voor instellingen, en niet rechtstreeks voor personen. In die filosofie valt daar wel wat voor te zeggen, behalve indien men kinderbijslagkassen zou georganiseerd hebben. Indien men de kinderbijslagkassen eigenlijk laat wegvallen en niet als instrumenten of als instellingen gebruikt, en rechtstreeks een band wil opbouwen met personen die recht hebben op kinderbijslag, dan is het niet zo onlogisch dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd is, ook al was er in 1970 nog geen sprake van die bevoegdheid. Als dat niet goed is, hoe lost men dat dan op? De heer Anciaux heeft daar zelf wel wat voorstellen rond.

De heer Anciaux is er het mee eens dat Brussel op sociologisch gebied niet vergelijkbaar hoeft te zijn met Vlaanderen en Wallonië, en veel meer als hoofdstad zou moeten optreden, in solidariteit met Vlaanderen en Wallonië, en andersom. De spreker moet echter vaststellen dat dit politiek aan het evolueren is en dat door de houding van onder meer de Vlamingen ten opzichte van Brussel, en door de houding van Brussel ten opzichte van Vlaanderen, die kloof groter wordt. Zelfs over de gewestbevoegdheden zou men zich de vraag kunnen stellen of Brussel groot genoeg is, net zoals professor Maddens die vraag heeft gesteld met betrekking tot de Duitstalige Gemeenschap. Brussel heeft bijvoorbeeld de bevoegdheid, zoals de andere Gewesten, over mobiliteit. Een van de meest uitdagende zaken op het vlak van mobiliteit is een mobiliteitss<sup>h</sup>ift te realiseren. Daarin zal, zeker in de stad Brussel, de metro een essentiële rol spelen, een metro die gaat tot Mechelen, maar die metro gaat er niet komen zolang dat een gewestelijke bevoegdheid is, omdat dat beschouwd wordt als concurrentie en als een gevaar voor verfransing en, andersom misschien ooit als een gevaar voor vernederlandsing van Brussel.

Er is in ieder geval geen wil om over de Gewesten heen zo een samenwerking te realiseren. Misschien moet men zich dus ook de vraag stellen of het vandaag sociologisch in het belang van Brussel is dat een aantal bevoegdheden vandaag bij de Gewesten blijft. Misschien moet daar ook een andere oplossing voor worden gevonden.

De heer Anciaux wenst te vernemen hoe men die kloof tussen de Franstaligen, met name tussen Brussel en Wallonië, kan oplossen.

M. Loones pense que le combat wallon est toujours bien présent aujourd'hui mais qu'il se fait sous une autre bannière. Selon M. Anciaux, les allocations familiales sont en théorie une compétence communautaire. À Bruxelles toutefois, il existe souvent une tension entre la situation juridique et la situation réelle. L'intervenant est enfin convaincu qu'il est possible de renforcer la coopération entre les Régions, y compris avec Bruxelles, à l'aide de divers incitants. Le problème n'est pas tant lié à la frontière entre les Régions mais plutôt au modèle qui n'incite pas à coopérer parce qu'il n'encourage pas le sens des responsabilités. Il est beaucoup plus facile de ne pas coopérer puisqu'on n'assume de toute façon pas les conséquences de l'échec. Si c'était le cas, la coopération s'en trouverait fortement encouragée.

Le professeur Maddens a essentiellement parlé de dualité. Cette dualité est visible chaque jour, y compris d'ailleurs au sein de la commission. Lorsqu'il s'agit de désigner les experts à auditionner, on veille à des équilibres linguistiques très rigoureux. Il n'est pas question d'entendre un expert de plus du côté néerlandophone que du côté francophone.

À titre d'information, M. Loones tient à rappeler brièvement l'intention, l'objectif et l'ambition de la commission. Elle ne ressemble en rien à la commission qui a préparé les résolutions de 1999 au Parlement flamand. Elle diffère d'ailleurs aussi de la commission actuellement active au sein du Parlement flamand, laquelle diffère à son tour des commissions du passé. Cela s'explique par deux raisons.

Premièrement, la commission n'est pas mandatée pour vraiment épuiser le sujet des solutions et alternatives. On ne lui demande qu'une analyse de la situation. L'exposé du professeur Maddens a été très instructif à cet égard. Il a livré une analyse historique très pertinente.

Deuxièmement, il semble que la commission ne procédera pas à une analyse exhaustive. L'objectif initial était de discuter de toutes les compétences de 1970 à nos jours. La commission s'est aujourd'hui limitée aux soins de santé, au climat et à l'énergie et aux formes de coopération et il y aura fort à faire pour convaincre les collègues d'analyser ensuite l'intégralité de la répartition des compétences. La commission fait preuve à cet égard d'une ambition moins grande. M. Loones prend en tout cas à cœur la suggestion du professeur Maddens d'examiner sans œillère les résolutions de 1999 qui constituent un projet inspirant.

De heer Loones is van oordeel dat de Waalse strijdvastigheid er vandaag nog altijd is, alleen wordt ze anders benoemd. Volgens de heer Anciaux zijn de gezinsbijslagen in theorie een gemeenschapsbevoegdheid. Maar in Brussel bestaat er vaak een spanning tussen de juridische en de echte werkelijkheid. Spreker is er tot slot van overtuigd dat er wel stimulansen mogelijk zijn om te komen tot meer samenwerking tussen de Gewesten, ook met Brussel. Het probleem zit niet zozeer in de grens tussen de Gewesten, maar in het model dat niet tot samenwerking aanzet, omdat het de verantwoordelijkheidszin niet aanmoedigt. Niet samenwerken is te gemakkelijk, omdat men de gevolgen van het falen toch niet draagt. Was dat wel het geval, dan zou dat een sterke stimulans tot samenwerken vormen.

Professor Maddens bracht in essentie een verhaal van tweeledigheid. Die tweeledigheid is elke dag zichtbaar, ook in de commissie trouwens. Bij het aanstellen van experts wordt het weegschaaltje van de talen gehanteerd. Eén expert meer aan Nederlandstalige kant dan aan Franstalige kant kan niet.

De heer Loones wil, ter informatie, kort het opzet, het doel, de ambitie van de commissie duiden. Dit is geen commissie zoals de commissie die de resoluties van 1999 in het Vlaams Parlement heeft voorbereid. Ze verschilt trouwens ook van de commissie die vandaag in het Vlaams Parlement loopt en die op haar beurt verschilt van de commissies uit het verleden. Daar zijn twee redenen voor.

Ten eerste heeft de commissie geen mandaat om oplossingen en alternatieven echt uit te discussiëren. Ze wordt gevraagd een analyse van de situatie te maken. In dat opzicht was de uiteenzetting van professor Maddens zeer treffend. Hij maakte een historisch zeer correcte analyse.

Ten tweede ziet het er naar uit dat de commissie in haar analyse niet exhaustief zal zijn. Aanvankelijk was het de bedoeling alle bevoegdheden van 1970 tot nu aan bod te laten komen. De commissie is nu aanbeland bij gezondheidszorgen, klimaat en energie en samenwerkingsvormen en er is nog wat werk nodig om de collega's te overtuigen om daarna ook de totaliteit van de bevoegdheidsverdeling te analyseren. Op dat vlak is de commissie wat minder ambitieus. De heer Loones neemt in elk geval zeker de suggestie van professor Maddens ter harte om met een ongedwongen blik naar de resoluties van 1999 te kijken, omdat ze een inspirerende blauwdruk bevatten.



M. Loones souhaite poser des questions sur une organisation à quatre ou à deux. Il perçoit surtout dans l'exposé du professeur Maddens une interrogation sur la faisabilité de la société. Dans quelle mesure les institutions doivent-elles s'adapter à la réalité ou bien dans quelle mesure peut-on se servir des institutions pour créer une réalité nouvelle? Le professeur Maddens accompagne d'emblée son plaidoyer en faveur du réalisme d'un plaidoyer pour la cohérence: celui qui prône un modèle à quatre doit vraiment pousser son raisonnement jusqu'au bout de la logique.

Il est particulièrement intéressant de voir comment le professeur Maddens établit un lien entre la simplicité et la cohérence et attire l'attention sur les intentions cachées de ceux qui prônent un modèle à quatre entités fédérées. Le choix de ce modèle doit être mûrement réfléchi et cohérent. L'expert a prononcé le mot «verrous». Qui opte pour un modèle à quatre tout en défendant la simplicité et la cohérence devrait réorganiser ces verrous. Il entend très souvent des universitaires plaider pour une circonscription électorale fédérale, mais ils ne poussent jamais le raisonnement jusqu'au bout de la logique. Certains verrous devraient-ils donc être réexaminés? Comment le monde universitaire analyse-t-il la situation?

M. Loones trouve toujours curieux que les Communautés soient considérées uniquement comme chargées des matières personnalisables. Pour lui, une Communauté est aussi un territoire. Elle a aussi une frontière, des limites territoriales avec, certes, un chevauchement de territoires dans la capitale. Cet aspect a également été évoqué lors de la discussion avec Frank Vandenbroucke sur la scission des soins de santé. Une telle scission est, selon lui, impossible dans un modèle fondé sur des Communautés, qui n'est donc pas territorial. Selon M. Loones, la scission est parfaitement possible puisque, en réalité, les Communautés sont, elles aussi, des territoires. Il aimerait connaître la position du professeur Maddens à ce sujet.

Selon le professeur Maddens, Bruxelles est avant tout une capitale. On se demande toutefois de plus en plus si Bruxelles souhaite vraiment être une capitale. Dans une intéressante carte blanche publiée il y a quelques années, l'expert a présenté trois scénarios. Il décrit aujourd'hui la situation telle qu'elle est, la situation juridique et la situation réelle. Il incombe aux responsables politiques d'opérer les choix importants et la commission doit au moins avoir pour ambition de choisir le modèle vers lequel le pays doit évoluer. Dans sa carte blanche, le professeur citait trois scénarios: la cogestion – rien pour Bruxelles –, Bruxelles à part entière – tout pour

De heer Loones heeft vragen over de vierledigheid en over de tweeledigheid. In het verhaal van professor Maddens leest hij vooral de vraag naar de maakbaarheid van de samenleving. In welke mate dienen instellingen aangepast te zijn aan de realiteit of kan men instellingen ook gebruiken om een nieuwe realiteit te creëren? Het pleidooi voor realisme koppelt professor Maddens meteen aan een pleidooi voor consequentie: wie pleit voor een model met vier, moet dat ook effectief doortrekken.

Het is bijzonder interessant hoe professor Maddens de link legt tussen eenvoud en consequentie en ook wijst op de kleine lettertjes bij degenen die pleiten voor het model met vier deelstaten. De keuze daarvoor moet consequent worden doorgedacht. De deskundige heeft heel even het woord «grendels» laten vallen. Wie kiest voor een model met vier en gaat voor eenvoud en consequentie, zou die grendels op de schop moeten doen. Hij hoort academici zeer vaak pleiten voor een federale kieskring, maar hij hoort hen de redenering niet consequent doordenken. Dienen bepaalde grendels dan ook herbekeken te worden? Hoe analyseert de academische wereld dit?

De heer Loones vindt het altijd vreemd dat Gemeenschappen puur als een persoonsgebonden aangelegenheid worden beschouwd. Voor hem is een Gemeenschap ook een territorium. Ze is evengoed begrensd, territoriaal afgebakend, weliswaar met een overlappend grondgebied in de hoofdstad. Dat punt speelde ook in de discussie met Frank Vandenbroucke over de splitsing van de gezondheidszorg. Volgens hem is die splitsing niet mogelijk in een model op basis van Gemeenschappen, omdat dat geen territoriaal model is. Volgens de heer Loones kan dat wel, want ook Gemeenschappen zijn eigenlijk territoria. Hij wil graag de ideeën van professor Maddens daarover horen.

Volgens professor Maddens is Brussel in de eerste plaats een hoofdstad. Steeds meer rijst echter de vraag of Brussel zelf wel een hoofdstad wil zijn. In een interessant opiniestuk van enkele jaren geleden schoof de deskundige drie scenario's naar voren. Vandaag beschreef hij de situatie zoals ze is, de juridische en de reële situatie. Het is de taak van de politici om de grote keuzes te maken en de commissie moet minstens de ambitie hebben om te kiezen naar welk model het land moet evolueren. In zijn opiniestuk lijstte professor Maddens de drie scenario's op: co-bestuur – Brussel niets – Brussel *à part entière* – Brussel alles – of een model waarbij er in de hoofdstad

Bruxelles –, ou un modèle privilégiant la coopération dans la capitale. A-t-on étudié dans quelle mesure les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale sont conscients de la nécessité d'opérer ce choix? Qu'en pensent-ils?

Le changement de nom de la Communauté française en Fédération Wallonie-Bruxelles a toujours irrité M. Loones, qui s'interroge de plus en plus sur la valeur qu'a le trait d'union dans cette dénomination. Est-il vraiment le signe de l'union entre Bruxelles et la Wallonie ou bien figure-t-il la première frontière entre les deux entités et s'agit-il du premier indice que la Wallonie laisse tomber Bruxelles? La commission doit répondre à cette question car elle est lourde de conséquences. Le choix est en tout cas fait du côté flamand. La Flandre ne veut pas du trait d'union. Bruxelles fait partie de la Flandre et M. Loones ne soutiendra jamais une proposition transformant la Communauté flamande en Fédération Flandre-Bruxelles. Qu'en est-il toutefois sur le terrain bruxellois? Le professeur Maddens peut-il dire si cette question a déjà été étudiée? De quelle manière une telle étude peut-elle éventuellement être entreprise? Au niveau fédéral, l'ambition est de travailler avec une plateforme de dialogue. S'agit-il d'un système adéquat pour le professeur Maddens? Comment «filtrer» les Bruxellois dans un tel système? Bruxelles peut-elle choisir elle-même sa destinée et comment? M. Loones souligne que, pour la N-VA, Bruxelles n'a absolument pas un statut inférieur et qu'il en a assez que l'on dépeigne le confédéralisme prôné par son parti de cette manière. Bruxelles n'est pas une Région subalterne. En tant que capitale, elle est une Région de rang «supérieur». Parce qu'ils vivent dans la capitale, les habitants de Bruxelles peuvent faire certains choix qui sont interdits à un Flamand.

Le professeur Maddens a lancé un débat très intéressant sur la légitimité démocratique et l'importance des nombres à cet égard. Une ville comme Anvers compte 500 000 habitants, la Communauté germanophone en compte 78 000. Dans quelle mesure ce nombre d'habitants justifie-t-il certaines positions? Il s'agit d'un débat sur la place, le rôle et le pouvoir de la Communauté germanophone en Belgique. La situation actuelle et la répartition actuelle des compétences peuvent être qualifiées, de manière un peu simpliste, de modèle fondé sur le chantage. La Communauté germanophone a aujourd'hui la possibilité d'assumer des compétences supplémentaires mais elle doit le demander très gentiment et obtenir le consentement de la Région wallonne. La Communauté germanophone dispose de nombreuses compétences mais pas de certaines compétences très importantes et pertinentes, par exemple en matière

wordt samengewerkt. Is er onderzocht in welke mate de inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich bewust zijn van het feit dat die keuze moet worden gemaakt? En hoe kijken zij daar tegenaan?

De heer Loones heeft zich altijd geërgerd aan de naamsverandering van de Franse Gemeenschap naar *Fédération Wallonie-Bruxelles* en vraagt zich steeds meer af welke waarde de *trait d'union* daarin heeft. Staat dat streepje wel echt voor de verbinding tussen Brussel en Wallonië of vormt het de eerste grens tussen beide, een eerste teken dat Wallonië Brussel loslaat? De commissie moet die vraag beantwoorden, want er is een belangrijk *trickle-down* effect in het spel. Aan Vlaamse kant is de keuze in elk geval gemaakt. Vlaanderen wil geen streepje. Brussel is inbegrepen in Vlaanderen en de heer Loones zal nooit een voorstel steunen dat de Vlaamse Gemeenschap omvormt tot de Gemeenschap Vlaanderen-Brussel. Hoe ziet de situatie er op het terrein in Brussel echter uit? Kan professor Maddens zeggen of daar onderzoek naar is gedaan? Hoe kan zo'n studie eventueel worden aangevat? Federaal is er de ambitie om met een dialoogplatform te werken. Vindt professor Maddens dat een gepast systeem? Hoe kan men er in zo'n systeem de Brusselaars uitfilteren? Kan Brussel zelf kiezen en op welke manier dient dit te gebeuren? De heer Loones benadrukt dat voor N-VA Brussel totaal niet minderwaardig is en is het beu dat hun confederalisme steeds zo wordt voorgesteld. Brussel is geen ondergeschikt Gewest. Als hoofdstad is het een «bovengeschikt» Gewest. In Brussel mogen mensen bepaalde keuzes maken die ze als Vlaming niet mogen maken, omdat ze in de hoofdstad leven.

Professor Maddens heeft een zeer interessant debat over democratische legitimiteit en het belang van aantallen daarin. Een stad als Antwerpen heeft 500 000 inwoners, de Duitstalige Gemeenschap 78 000. In welke mate rechtvaardigt dat een aantal posities? Het is een debat over de plaats, rol en macht van de Duitstalige Gemeenschap in België. De huidige situatie en bevoegdheidsverdeling kan, zeer kort door de bocht, worden samengevat als een chantagemodel. De Duitstalige Gemeenschap heeft vandaag de mogelijkheid om extra bevoegdheden op te nemen, maar ze moet er wel zeer vriendelijk om vragen en het Waals Gewest moet akkoord gaan. De Duitstalige Gemeenschap heeft heel wat bevoegdheden, maar bepaalde zeer belangrijke en relevante bevoegdheden, bijvoorbeeld rond economie, heeft ze niet. Op Belgisch niveau hebben de Duitstaligen weliswaar macht via belangenconflicten en het Overlegcomité, maar daar zitten

d'économie. Au niveau belge, les germanophones disposent d'un certain pouvoir à travers les conflits d'intérêts et le Comité de concertation, mais dans ce comité, ils siègent aux côtés des représentants de la Région wallonne, laquelle peut, dès le lendemain, faire valoir subtilement qu'ils ont également besoin de sub-sides pour mener leur politique économique. M. Loones ne dit pas que c'est ce qui se passe mais c'est de l'ordre du possible. Comment l'expert conçoit-il le rôle de la Communauté germanophone, non seulement au sein de l'ensemble mais aussi en tant que telle?

Dans la note du professeur Maddens, on lit que le Sénat incarne l'avenir. Il ne faut pas supprimer le Sénat mais bien la Chambre. C'est également ce qui figure dans les textes confédéraux de la N-VA. Le confédéralisme repose sur un parlement constitué à partir des entités fédérées, avec un système partiel de double mandat. Cette assemblée sera propice à la coopération. Le Sénat peut en fait être cette assemblée. Il est évident que dans sa forme actuelle, le Sénat n'a aucun avenir et que son avenir dépend en outre entièrement de la suppression de la Chambre.

Que pense le professeur Maddens de la transparence démocratique, un thème qui n'a pas été abordé en tant que tel? Les responsables politiques préfèrent-ils un modèle dans lequel les divergences d'opinions entre les Communautés du pays se règlent par des discussions transparentes, au vu et au su de tous, au sein d'un parlement? Ou bien veulent-ils plutôt que les compétences soient centralisées au sein d'un gouvernement fédéral et que les discussions se déroulent de manière opaque, dans les coulisses des cabinets? Ces discussions ont lieu tous les jours et même les groupes politiques organisés de manière plus unitaire ne sont pas exempts de divergences de vues. Ne faut-il dès lors pas fonder toute décision relative à la structure fondamentale sur le principe de la transparence démocratique? Le citoyen n'a-t-il pas le droit de choisir et de voir clairement ce que prônent les politiques? Si la prise de décision s'en trouve, par définition, ralentie, elle sera aussi plus loyale.

Selon le professeur Maddens, dans quelle mesure la refédéralisation serait-elle pacificatrice? Dans sa note, il écrit que les formes de coopération servent aujourd'hui à maintenir la paix dans le pays. Si l'on refédéralise certaines compétences, les formes de coopération disparaîtront. Est-ce propice à la pacification?

M. Vanlouwe revient sur les propos du professeur Maddens quant au fait qu'une configuration à quatre ne serait pas une bonne idée; le professeur a même parlé de duperie. Le professeur Velaers s'est aussi exprimé très

ze wel aan tafel met vertegenwoordigers van het Waals Gewest dat er de volgende dag fijntjes op kan wijzen dat ze voor hun economisch beleid ook subsidies nodig hebben. De heer Loones zegt niet dat zoiets gebeurt, maar het kan wel. Hoe ziet de deskundige de rol van de Duitstalige Gemeenschap, niet alleen in het geheel, maar ook op zichzelf?

In de nota van professor Maddens staat dat de Senaat de toekomst is. We moeten niet de Senaat, maar de Kamer afschaffen. Dat staat eigenlijk ook in de confederale teksten van de N-VA. Dat confederalisme vertrekt van een parlement dat is opgebouwd vanuit de deelstaten, met een stuk dubbelmandaat. In die assemblee kan er worden samengewerkt. Eigenlijk kan de Senaat die assemblee zijn. In zijn huidige vorm heeft de Senaat natuurlijk geen toekomst en hij heeft ook maar toekomst op voorwaarde dat de Kamer wordt afgeschaft.

Wat denkt professor Maddens over democratische transparantie, een thema dat niet als dusdanig werd benoemd? Verkiezen politici een model waar meningsverschillen tussen de Gemeenschappen in het land open en bloot, op een transparante manier in een parlement worden uitgediscussieerd? Of hebben ze liever dat bevoegdheden gecentraliseerd zitten in een federale regering en dat de discussies niet transparant verlopen, maar gewoon in de achterkamers van de kabinetten? Die discussies zijn er elke dag en zelfs binnen de fracties die zich op een meer unitaire manier organiseren, zijn er verschillen. Moet men democratische transparantie dan niet als uitgangspunt nemen voor de beslissing over de basisstructuur? Heeft de burger niet het recht om een keuze te kunnen maken en voluit te kunnen zien waar mensen voor staan? Dat maakt de besluitvorming per definitie, trager maar ook oprechter.

In welke mate denkt professor Maddens dat herfederalisering pacificender is? In zijn nota staat dat samenwerkingsvormen vandaag worden gebruikt om de vrede in het land te behouden. Als men bevoegdheden herfederaliseert, dan vervallen de samenwerkingsvormen. Zou dat voor meer pacificatie zorgen?

De heer Vanlouwe gaat in op de stelling van professor Maddens dat het principe van de vierledigheid een slecht idee is. Hij sprak over oogverblindende. Ook professor Velaers zei dat zeer nadrukkelijk en vond het

clairement en ce sens et a souligné que la suppression des Communautés à Bruxelles serait une mauvaise idée. En définitive, il faudrait réintroduire les Communautés à Bruxelles à la dérobée, au moyen de décrets conjoints. Cela rendrait le système encore plus complexe selon le professeur Velaers, qui a également plaidé en faveur d'une configuration à 2 plus 2 ou à 1 plus 1 plus 1 plus 1, avec une certaine asymétrie.

M. Vanlouwe est favorable à un système bipolaire, avec des structures spécifiques pour Bruxelles. La Flandre investit un milliard d'euros à Bruxelles sur base annuelle. L'intervenant se demande si Bruxelles a la capacité financière d'assurer l'enseignement, le bien-être, les institutions culturelles, etc. Si le néerlandais est encore présent à Bruxelles, ce n'est pas le fruit du soi-disant caractère bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale mais bien de la présence de la Communauté flamande à Bruxelles.

Comment le lien institutionnel entre la capitale et la Flandre peut-il être renforcé? Pour M. Vanlouwe, c'est une évolution qui peut également se faire avec la Communauté française. Comment la Flandre peut-elle exercer davantage de compétences à Bruxelles, sans entrer en opposition ou en concurrence avec Bruxelles?

M. Miesen comprend que l'on dise que la Communauté germanophone n'est pas le centre de la Belgique. Il comprend aussi que l'on dise que la future configuration du modèle fédéral ne sera pas déterminée par la Communauté germanophone et les Belges de langue allemande. C'est pourquoi, en tant que sénateur de la Communauté germanophone, il adopte davantage un rôle d'observateur. Mais ce que l'intervenant lit et entend dire aujourd'hui concernant la Communauté germanophone lui échappe.

Le professeur Maddens écrit dans sa note que les germanophones en Belgique ne représentent que 0,57 % de la population et, partant, que «la question de la place de la Communauté germanophone au sein du modèle institutionnel belge doit être ramenée à ce qu'elle est réellement, un détail» (*traduction*). Il affirme également: «un modèle qui met la Communauté germanophone actuelle au même niveau que la Flandre et la Wallonie sur le plan institutionnel semble difficilement justifiable d'un point de vue démocratique et serait en tout cas perçu comme peu légitime» (*traduction*).

Si l'on souscrit à la thèse selon laquelle le faible poids démographique des germanophones justifie qu'ils ne puissent pas être traités sur un pied d'égalité avec les autres entités fédérées et qu'il soit, d'un point de vue

een slecht idee om de Gemeenschappen uit Brussel te halen. Uiteindelijk zou men de Gemeenschappen via de achterpoort terug in Brussel moeten binnenbrengen, met gezamenlijke decreten. Volgens Professor Velaers zou het systeem dan nog ingewikkelder worden. Hij hield ook een pleidooi voor 2 plus 2, of 1 plus 1 plus 1 plus 1. Hij zag daar een zekere asymmetrie.

De heer Vanlouwe pleit voor de tweeledigheid en voor specifieke structuren voor Brussel. Vlaanderen investeert op jaarbasis een miljard euro in Brussel. Spreker vraagt zich af of Brussel de financiële draagkracht heeft om in te staan voor het onderwijs, het welzijn, de culturele instellingen, en dergelijke meer. Het feit dat het Nederlands nog aanwezig is in Brussel is niet dankzij het zogezegd tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar dankzij de aanwezigheid van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel.

Hoe kan de institutionele band tussen de hoofdstad en Vlaanderen versterkt worden? Dat mag, wat de heer Vanlouwe betreft, ook met de Franse Gemeenschap. Hoe kan Vlaanderen in Brussel meer bevoegdheden uitoefenen en dit niet tegen Brussel of in concurrentie ermee?

De heer Miesen begrijpt het als men zegt dat de Duitstalige Gemeenschap niet het centrum van België is. Hij begrijpt ook als gezegd wordt dat de Duitstalige Gemeenschap en de Duitstalige Belgen niet zullen bepalen hoe het federale model eruit zal moeten zien in de toekomst. Daarom neemt hij als senator van de Duitstalige Gemeenschap meer de rol van observator in. Als hij vandaag echter hoort wat er over de Duitstalige Gemeenschap geschreven en gezegd wordt, dan begrijpt hij het eerlijk gezegd niet meer.

Professor Maddens schrijft in zijn nota dat de Duitstaligen in België slecht 0,57 % van de bevolking uitmaken en dat daarom «de kwestie van de plaats van de Duitstalige Gemeenschap in het Belgische institutionele model moet worden teruggebracht tot wat het werkelijk is, een detail». Hij zegt ook: «een model dat de huidige Duitstalige Gemeenschap institutioneel gezien op hetzelfde niveau plaatst als Vlaanderen en Wallonië, lijkt democratisch moeilijk te verantwoorden en zou in elk geval als weinig legitiem worden ervaren.»

Als de stelling correct is dat het kleine proportionele aandeel in de bevolking betekent dat de Duitstaligen niet gelijkgesteld kunnen worden met de andere deelstaten en als de stelling correct is dat dat kleine aandeel ertoe



démocratique, difficilement justifiable et peu légitime de leur réserver une telle égalité de traitement, M. Miesen se demande pourquoi cela ne pose pas problème dans d'autres États fédéraux. En Suisse, par exemple, six cantons sont, proportionnellement à la population du pays, plus petits que ne l'est la Communauté germanophone en Belgique. Sept cantons sont même plus petits en chiffres absolus. Tous les cantons sont pourtant sur un pied d'égalité sur le plan institutionnel. La différence entre le plus grand et le plus petit des cantons suisses, à savoir Zürich et Appenzell Innerrhoden, est proportionnellement plus grande que la différence entre la Communauté germanophone et la Communauté flamande en Belgique. On trouve aussi des chiffres intéressants chez notre grand voisin allemand. Alors que Brême est le plus petit *Land* de la fédération, représentant 0,8 % de la population, personne en Allemagne ne soutient qu'il est antidémocratique ou illégitime de traiter institutionnellement ce *Land* sur un pied d'égalité avec les autres *Länder*, au motif qu'il est plus petit. M. Miesen demande dès lors au professeur Maddens en quoi cela poserait problème avec la Communauté germanophone en Belgique.

Plus loin dans sa note, le professeur Maddens écrit concernant les compétences et donc la position institutionnelle des germanophones: «il est préférable que la Communauté germanophone reste une affaire wallonne intrarégionale» (*traduction*). M. Miesen estime que l'avenir institutionnel de la Communauté germanophone n'est pas – et ne sera jamais – exclusivement tributaire du seul article 139 de la Constitution, mais est aussi fondamentalement une question constitutionnelle et nationale belge. Indépendamment de cet aspect, l'intervenant souhaite poser la question suivante: si l'on estime que la question des germanophones en Belgique doit être une affaire wallonne intrarégionale, cela signifie-t-il également, par exemple, qu'il est préférable que la question des néerlandophones de Bruxelles soit considérée comme une affaire intrarégionale de la Région de Bruxelles-Capitale?

Les germanophones sont bien conscients de la position marginale qu'ils occupent en Belgique, mais ils savent également ce qu'ils veulent. Ils ont déjà beaucoup travaillé sur la prochaine réforme de l'État, y compris sur les solutions relatives aux inconvénients liés à la petite taille de la Communauté germanophone. Ces inconvénients existent indéniablement, mais il existe aussi des solutions, comme le prouvent les exemples de l'étranger précités. En témoignent également l'histoire réussie de la Communauté germanophone dans notre pays et l'autonomie dont elle jouit. On pousserait le débat trop loin si l'on se penchait en détail sur les raisons des avancées

leidt dat het democratisch moeilijk te verantwoorden is en het weinig legitiem is om de Duitstaligen gelijk te behandelen, dan vraagt de heer Miesen zich af waarom dat in andere federale Staten geen probleem is. In Zwitserland bijvoorbeeld, zijn zes kantons in verhouding tot de bevolking van het land, kleiner dan de Duitstalige Gemeenschap in België. Zeven kantons zijn zelfs kleiner in absolute cijfers. Toch zijn alle kantons institutioneel gelijkgesteld. Zelfs het proportionele verschil tussen de grootste en de kleinste kantons in Zwitserland, Zürich en Appenzell Innerrhoden, is groter dan tussen de Duitstalige Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap in België. Zelfs in het grote Duitsland zijn er interessante cijfers te ontdekken. Bremen is het kleinste *Bundesland* met slechts 0,8 % van de bevolking en toch komt in Duitsland niemand op het idee om de institutionele gelijkstelling van Bremen met de andere *Bundesländer* ondemocratisch of illegitiem te noemen wegens de geringe proportionele omvang van dit *Bundesland*. De vraag van de heer Miesen is dus: waarom zou dat volgens professor Maddens met de Duitstalige Gemeenschap in België wel een probleem zijn?

Verder in zijn nota schrijft professor Maddens, wat de bevoegdheden en dus de institutionele positie van de Duitstaligen betreft: «de Duitstalige Gemeenschap blijft best een intraregionale Waalse aangelegenheid.» Afgezien van het feit dat volgens de heer Miesen de institutionele toekomst van de Duitstalige Gemeenschap niet en nooit alleen maar van artikel 139 van de Grondwet afhankelijk is, maar ook een principiële Belgische nationale en grondwettelijke kwestie is, is zijn vraag de volgende: als de kwestie van de Duitstaligen in België een intraregionale Waalse aangelegenheid moet zijn, betekent dat dan dat bijvoorbeeld de kwestie van Nederlandstaligen in Brussel ook best een intraregionale aangelegenheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dient te zijn?

De Duitstaligen weten welke randpositie ze in België innemen, maar ze weten ook wat ze willen. Ze hebben al heel wat huiswerk voor de volgende Staatshervorming gedaan, ook wat de oplossingen betreft in verband met de nadelen van de geringe grootte van de Duitstalige Gemeenschap. Die nadelen bestaan duidelijk, maar dat er oplossingen bestaan, bewijzen de genoemde voorbeelden uit het buitenland en dat bewijst ook de succesvolle geschiedenis van de Duitstalige Gemeenschap en de autonomie ervan in dit land. Het zou dit debat te ver leiden om in detail in te gaan op de redenen van de institutionele vorderingen. Het belangrijkste idee gaat

institutionnelles. L'idée fondamentale est que toutes les compétences puissent être exercées d'une même main et de manière cohérente, comme le fait la Communauté flamande depuis le début.

M. Miesen souhaite encore insister sur un point. L'avenir institutionnel du pays n'est absolument pas un détail pour les germanophones. La Communauté germanophone n'a pas choisi d'être si petite. Ce qui n'est pas démocratique ni légitime aux yeux de l'intervenant, c'est de pénaliser les germanophones sous prétexte que la Communauté germanophone est petite, c'est de faire de leur région une sous-région ou de les considérer comme quantité négligeable.

L'intervenant conclut en disant que pour beaucoup de choses qu'il a entendues sur la Communauté germanophone, le problème – et ce n'est pas un reproche – vient du fait que beaucoup de personnes ne connaissent pas la réalité de la Communauté germanophone. Il serait utile d'organiser une audition spécifiquement sur cette Communauté pour clarifier les choses. À l'heure actuelle, la Communauté germanophone est déjà une sorte de région communautaire, car elle exerce non seulement des compétences communautaires, mais également une grande partie de compétences régionales, telles que l'aménagement du territoire, comme l'exemple en a été cité aujourd'hui.

M. Slootmans estime que le modèle à quatre préconisé par certains partis se heurte à de nombreux obstacles, notamment en ce qui concerne les compétences communautaires flamandes et la position des néerlandophones à Bruxelles. L'intervenant ajoute que la création éventuelle d'une région en Belgique de l'Est soulève des difficultés. Il constate que M. Miesen doute que cela pose un problème d'échelle.

Selon M. Slootmans, le modèle à quatre Régions déboucherait sur une constellation de trois contre un. L'intervenant ne peut imaginer un Comité de concertation de cette veine, où la Flandre serait traitée de manière minoritaire alors qu'elle représente la majorité de la population. Par ailleurs, le fait que les francophones envisagent un modèle à quatre Régions prouve que d'aucuns prennent leurs distances, en Belgique francophone, avec l'attitude consistant à dire que l'on n'est demandeur de rien. Cela ouvre la porte à des négociations sur une nouvelle structure de l'État. Reste bien entendu à savoir quelle devra en être la forme concrète.

erom alle bevoegdheden uit dezelfde hand en coherent te kunnen uitoefenen, zoals de Vlaamse Gemeenschap dat al sinds het begin doet.

De heer Miesen wenst nog één punt te benadrukken. De institutionele toekomst van dit land is voor de Duitstaligen absoluut geen detail. Dat de Duitstalige Gemeenschap zo klein is, daarvoor heeft ze zelf niet gekozen. De Duitstaligen als gevolg van de geringe omvang van de Duitstalige Gemeenschap te benadelen en van hun streek een soort subregio te maken, of hen als een *quantité négligeable* te beschouwen, is voor de heer Miesen niet democratisch te verantwoorden en weinig legitiem.

De heer Miesen voegt er tot slot aan toe dat bij veel zaken die hij over de Duitstalige Gemeenschap hoort, het probleem is dat veel mensen – dat is geen verwijt – de realiteit van de Duitstalige Gemeenschap niet kennen. Het zou nuttig zijn een specifieke hoorzitting over de Duitstalige Gemeenschap te houden om meer duidelijkheid te scheppen. De Duitstalige Gemeenschap is vandaag al een soort gemeenschapsgewest omdat ze niet alleen gemeenschapsbevoegdheden uitoefent, maar ook een groot deel gewestbevoegdheden, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, wat vandaag al als voorbeeld werd vermeld.

De heer Slootmans is van oordeel dat het model met vier, zoals dat door enkele partijen naar voren wordt geschoven, op heel wat obstakels botst, niet in het minst wat betreft de Vlaamse gemeenschapsbevoegdheden en de positie van de Nederlandstaligen in Brussel. De spreker voegt eraan toe dat er problemen zijn in verband met een eventueel gewestvorming in Oost-België. Hij stelt vast dat de heer Miesen twijfelt dat er een probleem zou zijn met schaalgrootte.

In het kader van het viergewestenmodel zou men volgens de heer Slootmans in een constellatie komen van drie tegen een. Hij kan zich niet voorstellen dat als men in een Overlegcomité zou zitten waarbij men in een constellatie van drie tegen een zit, Vlaanderen daar op een geminoriseerde manier zou worden behandeld, wetende dat Vlaanderen de meerderheid van de bevolking uitmaakt. Los daarvan bewijst het gegeven dat er door de Franstaligen aan een viergewestenmodel wordt gedacht, dat men in Franstalig België afstapt van de houding van «demandeur de rien». Dit kan de deur openen voor onderhandelingen over een nieuwe staatsstructuur. De vraag zal natuurlijk zijn hoe die er concreet moet uitzien.

À cet égard, M. Sloomans distingue aujourd'hui trois écoles: les «unionistes-vivaldistes», qui plaident en faveur d'une refédéralisation; les confédéralistes, qui pensent qu'une grande réforme de l'État est possible, que des compétences substantielles peuvent être transférées aux entités fédérées et qu'une majorité des deux tiers peut être trouvée en ce sens (ce qui n'est toutefois pas le cas); et enfin les indépendantistes, qui veulent créer une sorte de fait accompli, à l'issue duquel des négociations sur une séparation devront automatiquement être entamées.

M. Sloomans est frappé de constater que malgré l'existence d'un très large consensus dans les milieux universitaires sur le fait que nous nous heurtons aux limites de ce qui est possible en Belgique, nous n'osons pas tirer la conclusion évidente que nous devrions signer l'acte de divorce et nous séparer en bons termes. L'intervenant s'étonne que les cercles académiques adoptent une vision très conservatrice lorsqu'ils envisagent la future structure de l'État.

M. Sloomans se réfère à cet égard à l'idée exprimée dans la note du professeur Maddens selon laquelle l'essence de la démocratie devrait consister à faire coïncider au maximum les politiques avec les préférences des citoyens. Le membre croit savoir ce que le professeur Maddens entend par là, mais il serait utile qu'il précise comment il voudrait que cela se concrétise sur le plan légistique dans le contexte politique actuel.

Qui dit aujourd'hui réforme de l'État, dit article 35 de la Constitution. Pour l'école confédéraliste, la clé réside dans cet article, en vertu duquel toutes les compétences résiduelles reviendraient aux entités fédérées. Le corollaire serait bien évidemment la nécessité de s'accorder sur la liste fédérale, et c'est là que le bât blesse. M. Sloomans craint que l'on ne parvienne jamais à se mettre d'accord sur cette liste fédérale et que chaque liste ne porte les germes d'une nouvelle liste. L'intervenant estime toutefois qu'il serait intéressant d'entendre le point de vue du professeur Maddens sur l'article 35 de la Constitution, dans l'optique de la réalisation d'une profonde réforme de l'État qui transférerait les compétences fondamentales, notamment la sécurité sociale, la fiscalité, la TVA, les soins de santé et la politique migratoire.

Mme Goffinet constate que les visions diffèrent non seulement selon que l'on est néerlandophone ou francophone, mais également en fonction des experts, qui ont présenté des modèles qui varient quelque peu: modèle à quatre, modèle à quatre plus un, etc. La sénatrice se demande comment concilier ces visions. Elle aimerait

Op dat vlak onderscheidt de heer Sloomans vandaag drie scholen: de «Vivaldi-unionisten» die pleiten voor een herfederalisering, de confederalisten die denken dat een grote Staatshervorming mogelijk is en dat er dus substantiële bevoegdheden zullen kunnen worden overgeheveld naar de deelstaten, en dat daar ook een tweederdemeerderheid voor kan worden gevonden. *Quod non*. Dan is er nog de derde school, de independentisten, die een soort van *fait accompli* willen creëren, waarna automatisch onderhandelingen over een scheiding dienen te worden opgestart.

Het valt de heer Sloomans op dat er in academische kringen toch een zeer brede consensus over bestaat dat men op de grenzen botst van wat in België mogelijk is, maar dat men anderzijds niet tot de evidente conclusie durft te komen om de scheidingsakte te tekenen en als goede vrienden uit elkaar te gaan. Het valt hem op dat men in academische kringen zeer behoudsgezinnd denkt over een toekomstige staatsstructuur.

In dat kader knoopt de heer Sloomans aan bij de nota van professor Maddens, namelijk dat de essentie van de democratie erin moet bestaan dat het beleid zo goed mogelijk moet afgestemd zijn op de voorkeuren van de burgers. Het lid meent te weten wat professor Maddens daarmee bedoelt, maar het zou nuttig zijn dat hij nog zou willen duiden hoe hij dat precies legistiek veruitwendigd wil zien binnen de huidige politieke context.

Wie vandaag Staatshervorming zegt, zegt artikel 35 van de Grondwet. In de confederalistische school ligt de sleutel in dat artikel, waarbij alle residuaire bevoegdheden naar de deelstaten zouden vloeien. De implicatie daarvan is natuurlijk dat men het eens zal moeten geraken over de federale lijst. Daar knelt natuurlijk het schoentje. De heer Sloomans vreest dat men het nooit eens zal raken over die federale lijst en dat elke lijst opnieuw de kiem legt voor een volgende lijst. Het lijkt hem echter interessant de visie van professor Maddens te vernemen over artikel 35 van de Grondwet om een doorgedreven Staatshervorming te realiseren, waarbij de fundamentele bevoegdheden – sociale zekerheid, fiscaliteit, BTW, gezondheidszorg, migratiebeleid en dergelijke – zouden worden overgeheveld.

Mevrouw Goffinet stelt vast dat de visies niet alleen verschillen tussen Nederlandstaligen en Franstaligen, maar ook tussen de deskundigen, die enigszins uiteenlopende modellen voorleggen: een model met vier, een model met vier plus één, enz. De senator vraagt zich af hoe deze visies te rijmen vallen. Zij zou graag de mening

connaître l'avis du professeur Maddens au sujet de ces propositions et notamment du modèle à quatre plus un.

La note du professeur fait état des difficultés inhérentes aux accords de coopération et des réalités des différents mécanismes. Comment analyse-t-il les blocages propres à ces accords de coopération? Comment les éviter et, surtout, les surmonter? Il évoque, dans sa note, la hiérarchisation des normes. Peut-il donner des explications plus détaillées à ce sujet? Vise-t-il plus particulièrement une hiérarchisation des normes en cas de désaccord?

Mme Groothedde relève que le terme «bruxellophones», qu'un collègue a probablement utilisé sur le ton de la dérision, reflète bel et bien une réalité. Le «bruxellophone» d'aujourd'hui est multilingue; on le constate dans chaque baromètre linguistique.

L'intervenante indique que sa vision des choses est éloignée de celle du professeur Maddens, mais elle souhaiterait poser une question qui, espère-t-elle, permettra d'aborder un élément de fond qui dépasse les idéologies. Il y a de moins en moins d'enfants néerlandophones unilingues qui naissent à Bruxelles, mais aussi de moins en moins d'enfants francophones unilingues. Aujourd'hui, un Bruxellois est de plus en plus souvent multilingue. Le baromètre linguistique révèle aussi que l'apprentissage du néerlandais à Bruxelles ne cesse de se développer. Cette évolution est une chance pour la Communauté flamande à Bruxelles et est dans l'intérêt de quiconque plaide pour une plus grande représentation du néerlandais à Bruxelles. Les partis de droite, au moment où ils avaient nettement l'ascendant, ont d'ailleurs délibérément institutionnalisé cet aspect à Bruxelles pour garantir la place du néerlandais. Cela a eu l'effet pervers positif d'un grand *soft power* au profit de tout le monde, car on a proposé un enseignement et une offre culturelle de qualité. La Communauté flamande a toujours investi dans ces domaines.

Le thème des soins de santé et du bien-être a été largement abordé au sein de cette commission. Il avait été négligé à tort lors de précédentes réformes de l'État et il n'est guère évoqué non plus dans la note du professeur Maddens. Sur ce point, Bruxelles rencontre les mêmes problèmes que d'autres grandes villes comme Anvers, qui est beaucoup plus petite que Bruxelles mais où, par exemple, la campagne de vaccination s'est aussi déroulée difficilement. Les personnes qui vivent dans la pauvreté sont fortement attirées par les grandes villes, mais, en particulier en ce qui concerne Bruxelles, elles quittent ces villes après cinq ans en moyenne pour déménager dans le Brabant flamand et le Brabant wallon où, une

van professor Maddens over deze voorstellen vernemen en met name over het vier plus één-model.

De nota van de professor beschrijft de moeilijkheden die inherent zijn aan samenwerkingsakkoorden en de realiteit van de verschillende mechanismen. Hoe analyseert hij de blokkades in deze samenwerkingsakkoorden? Hoe kunnen die worden vermeden en, vooral, overwonnen? In zijn nota verwijst hij naar de hiërarchie van normen. Kan hij hierover nader in detail treden? Bedoelt hij hiermee meer bepaald een hiërarchie van normen in geval van onenigheid?

Mevrouw Groothedde merkt op dat de term «Brusselstaligen», die een collega gebruikte, wellicht wat spottend bedoeld was, maar eigenlijk wel een waarheid bevat. De «Brusselstalige» is vandaag meertalig. Dat wordt vastgesteld bij elke taalbarometer.

Spreekster merkt dat haar visie ver ligt van die van professor Maddens maar ze hoopt met haar vraag tot een inhoudelijk punt te komen dat het ideologische overstijgt. Er worden steeds minder eentalig Nederlandstalige kinderen geboren in Brussel, maar ook steeds minder eentalig Franstalige kinderen. Een Brusselaar vandaag is steeds vaker een meertalig persoon. In de taalbarometer stelt men ook vast dat er steeds meer Nederlands wordt geleerd in Brussel. Dat biedt een kans voor de Vlaamse Gemeenschap in Brussel en is ook in het belang van iedereen die pleit voor meer Nederlands in Brussel. Ook is dit door de rechtste partijen bewust op die manier in Brussel geïnstitutionaliseerd op het moment dat zij een groot overwicht hadden, om het belang van het Nederlands te garanderen. Dat heeft een positief pervers effect gehad van een grote *soft power* die iedereen ten goede kwam, omdat er goed onderwijs en goed cultureel aanbod werd aangeboden. De Vlaamse Gemeenschap heeft daar steeds in geïnvesteerd.

In deze commissie kwamen zorg en welzijn uitgebreid aan bod. Deze werden bij vorige Staatshervormingen, onterecht, verwaarloosd. In de nota van professor Maddens komt dat punt ook weinig aan bod. Brussel loopt op dat vlak tegen dezelfde problemen aan als andere grootsteden, zoals Antwerpen, dat een stuk kleiner is dan Brussel maar waar bijvoorbeeld de vaccinatiecampagne ook moeizaam verliep. Mensen in armoede worden sterk aangetrokken door grootsteden, maar zeker voor wat Brussel betreft, trekken ze na gemiddeld vijf jaar terug weg uit die steden en verhuizen ze naar Vlaams- en Waals-Brabant, waar ze, nadat ze de armoede enigszins zijn ontstegen, de taalonkunde



fois qu'elles ont réussi à s'extirper de la précarité, à acquérir des connaissances linguistiques et à trouver un travail, elles se posent et enrichissent notre pays pauvre en richesses naturelles.

Mme Groothedde ne veut pas politiser le débat en proposant d'étendre la métropole bruxelloise au Brabant flamand et au Brabant wallon, ce qui ne serait pas si illogique en matière de transferts, mais elle veut souligner le fait, comme l'a indiqué M. Sinardet, que la Communauté bruxelloise s'étend au-delà des frontières de Bruxelles.

Selon l'intervenante, les propositions du professeur Maddens imposent un modèle de tutelle assez strict qui prévoit que la Flandre siège à Bruxelles, au lieu de faire en sorte que Bruxelles obtienne une grande participation en Flandre comme lors des précédentes réformes de l'État. Ce principe procédait au départ d'un réflexe plutôt flamingant, mais il a eu un effet positif considérable sur l'intérêt de Bruxelles pour la Flandre et sur l'influence de la Flandre à Bruxelles. Par le biais de l'enseignement et de la culture, on a formé des petits Flamands et on le fait encore chaque jour. Les écoles à Bruxelles sont l'une des meilleures publicités que l'on puisse imaginer pour la Communauté flamande.

L'intervenante observe le mouvement inverse dans le modèle du professeur Maddens. Elle estime que les points idéologiques qui sous-tendent le modèle de départ présenté dans la note du professeur Maddens sont révélateurs d'un réflexe étrange, même si l'on part du principe de la dualité. Mme Groothedde se demande comment concilier deux objectifs qui lui paraissent inconciliables: d'une part, garder un lien fort entre la Flandre et Bruxelles et, d'autre part, faire en sorte que Bruxelles ne soit pas placée sous une sorte de curatelle totale mais qu'elle puisse continuer à apporter sa contribution sur le fond comme elle aime le faire.

Par ailleurs, pourrait-on prévoir un rôle supplémentaire en matière de soins de santé et de bien-être? L'accueil des enfants et les soins de proximité sont des domaines où la langue se forge réellement; la Communauté flamande pourrait y exercer un plus grand *soft power* dans l'intérêt de tous. Cela permettrait également de répondre aux attentes en matière d'unilinguisme des soins de santé et de bien-être, par exemple en offrant la possibilité d'apprendre le néerlandais dans le cadre du travail à Bruxelles.

M. Eerdeken a le sentiment que, de même qu'on parle de la «Belgique de papa», on peut aussi parler, après

zijn ontstegen, werk hebben gevonden, voet aan wal krijgen en uiteindelijk ons land dat weinig grondstoffen heeft, verrijken.

Mevrouw Groothedde wil niet het politiserende voorstel doen om metropolitaans Brussel uit te breiden tot Vlaams- en Waals-Brabant, hetgeen inzake transfers niet eens zo onlogisch zou zijn, maar ze wil wel benadrukken, zoals ook de heer Sinardet zei, dat de Brusselse Gemeenschap zich verder uitstrekt dan de grenzen van Brussel.

De voorstellen van professor Maddens leggen volgens haar een vrij sterk voogdijmodel op, waarbij Vlaanderen in Brussel zetelt, in plaats van, zoals bij de vorige Staatshervormingen, Brussel een grote participatie krijgt in Vlaanderen. Dat is vanuit een eerder flamingantische reflex vertrokken, maar heeft veel positieve invloed gehad op de interesse van Brussel in Vlaanderen, maar ook op de invloed van Vlaanderen in Brussel. Men heeft in onderwijs en cultuur kleine Vlamingen gevormd, en dat doet men nog altijd, elke dag. De scholen zijn in Brussel een van de best mogelijke reclamecampagnes voor de Vlaamse Gemeenschap.

In het model van professor Maddens ziet het lid de omgekeerde beweging. Ze vindt dit een vreemde reflex vanuit de ideologische punten die professor Maddens als vertrekmodel opgeeft in zijn nota, zelfs als men uitgaat van een tweeledigheid. Hoe verzoent men beide aspecten? Het lijkt mevrouw Groothedde onverzoenbaar om enerzijds de band tussen Vlaanderen en Brussel nauw te houden en er anderzijds effectief ook voor te zorgen dat Brussel niet gewoon onder een soort van volle curatele staat, maar ook inhoudelijk de bijdrage kan blijven leveren die ze graag levert.

Ten tweede, kan er een bijkomende rol op het vlak van zorg en welzijn worden gespeeld? Kinderopvang en nabije buurtzorg zijn punten waar taal werkelijk wordt gevormd. In deze domeinen zou de Vlaamse Gemeenschap in het belang van iedereen een grotere *soft power* kunnen ontwikkelen. Dat zou tegelijkertijd ook kunnen tegemoetkomen aan de verzuchtingen met betrekking tot de eentaligheid van zorg en welzijn, waarbij bijvoorbeeld ook het werkplekieren van Nederlanders in Brussel mogelijk zou moeten zijn.

De heer Eerdeken heeft het gevoel dat we, net zoals we spreken over «la Belgique à papa», na vijftig jaar

cinquante ans de réformes de l'État, du «fédéralisme de papa», mais c'est plus une question qu'une critique.

La notion de dualisme linguistique – les Flamands d'un côté et les Wallons de l'autre, sans mentionner les francophones de Bruxelles – a fait naître chez lui l'impression que tout s'est arrêté en 1988. Or, il ne faut pas oublier qu'un certain nombre de réformes ont un ancrage plutôt régional. De plus, les élus régionaux, issus de trois élections, sont maintenant des élus directs, y compris les Bruxellois.

M. Eerdekens ne voit pas de problème dans la création, par la Région de Bruxelles-Capitale, de ses propres instruments pour les matières dites personnalisables, culturelles et linguistiques. C'est peut-être le cas pour les aspects politique et financier, mais pas sur les plans juridique et historique.

Les réformes ont aussi été envisagées sur des bases sociologiques. M. Eerdekens ne comprend pas non plus pourquoi le nombre d'habitants, très différent d'une entité à l'autre, pourrait poser problème dans une logique fédérale. D'autres États, qui ont un système fédéral plus ancien, comme les États-Unis et l'Allemagne, n'éprouvent pas de difficultés à cet égard.

Le membre a le sentiment qu'une logique régionale s'est progressivement installée, y compris pour des matières plutôt jugées personnalisables dans les années quatre-vingt. Il pense notamment aux allocations familiales, au contrôle de l'emploi, etc. Les matières s'imbriquent à présent davantage et semblent donc plus floues. Pour lui, le fait régional est bien réel et la situation a changé depuis une dizaine d'années. Il aimerait connaître le point de vue du professeur Maddens à ce sujet. Comme le disait François Mitterrand, l'histoire emprunte les mêmes chemins que la géographie. Ne jouer que sur le volet linguistique revient à oublier cette réalité. Il faut tenir compte des bassins, des zones ancrées géographiquement, réalité notamment confirmée récemment dans le domaine de la santé.

La réflexion sur les réformes de l'État concerne davantage la responsabilisation que le transfert, ou non, de compétences. Il conviendrait donc de mettre l'aspect linguistique de côté et de se baser davantage sur l'ancrage au sol. On constate, par exemple, de plus en plus de différences entre les politiques dites des grandes villes et les politiques régionales.

Staatshervormingen evengoed kunnen spreken over «*le fédéralisme à papa*», maar dit is meer een vraag dan een kritiek.

De notie van het taaldualisme – de Vlamingen aan de ene kant en de Walen aan de andere, om nog maar te zwijgen van de Franstaligen in Brussel – wekt bij hem de indruk dat alles is gestopt in 1988. Men mag echter niet vergeten dat een aantal hervormingen een veeleer gewestelijke grondslag hebben. Bovendien worden de gewestelijke verkozenen, die via drie verkiezingen worden verkozen, tegenwoordig rechtstreeks verkozen, ook in Brussel.

De heer Eerdekens ziet er geen probleem in dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn eigen instrumenten creëert voor zogenaamde persoonsgebonden, culturele en taalkundige aangelegenheden. Dit kan het geval zijn voor de politieke en financiële aspecten, maar niet voor de juridische en historische aspecten.

De hervormingen werden ook op sociologische gronden overwogen. De heer Eerdekens begrijpt ook niet waarom het aantal inwoners, dat van deelstaat tot deelstaat sterk verschilt, een probleem zou kunnen zijn in een federale logica. Andere staten met een ouder federaal systeem, zoals de Verenigde Staten en Duitsland, ondervinden in dit opzicht geen problemen.

Het lid heeft het gevoel dat er geleidelijk een gewestelijke logica is ontstaan, ook voor aangelegenheden die in de jaren tachtig als persoonsgebonden werden beschouwd. Hij denkt daarbij met name aan kinderbeijlag, werkgelegenheidscontrole, enz. De materies zijn nu meer met elkaar verweven en lijken daardoor vager. Volgens hem is het gewestelijke feit reëel en is de situatie in de afgelopen tien jaar veranderd. Hij zou graag het standpunt van professor Maddens over dit onderwerp vernemen. Zoals François Mitterrand zei, volgt de geschiedenis dezelfde weg als de geografie. Door alleen op het taalkundige aspect in te spelen, wordt deze realiteit vergeten. We dienen rekening te houden met de bekkens, de geografisch verankerde gebieden, een realiteit die onlangs op gezondheidsgebied is bevestigd.

Bij de bezinning over de Staatshervormingen gaat het meer om responsabilisering dan om het al dan niet overdragen van bevoegdheden. Het taalaspect moet dus terzijde worden geschoven en de nadruk moet meer op de territoriale verankering komen te liggen. Zo zijn er bijvoorbeeld steeds grotere verschillen tussen het zogenaamde grotestedenbeleid en het regionale beleid.

Pour M. Eerdeken, même si des négociations politiques et donc linguistiques doivent avoir lieu, l'ancrage sociologique et la réalité des Régions ne peuvent pas être justifiées uniquement par des réalités linguistiques.

## 2) Réponses de l'expert

Le professeur Maddens note que de nombreuses questions portent sur Bruxelles. Il peut souscrire à la description donnée par M. Anciaux de la relation d'amour-haine entre la Wallonie et Bruxelles, mais la réforme de l'État de 1970 peut également être considérée comme un très bon compromis à cet égard. Le lien unissant les francophones de Belgique trouve son expression dans la Communauté française, tandis que la quête d'autonomie – notamment économique – de la Wallonie se reflète dans l'autonomie de la Région wallonne. Il a fallu composer avec la problématique de la Cocof, mais il s'agissait en fin de compte essentiellement d'une question financière. M. Anciaux connaît certainement les tenants et aboutissants de cette problématique puisqu'il a participé aux négociations des Accords de la Saint-Michel. L'autonomie de la Cocof et son financement partiel par la Région de Bruxelles-Capitale ont été décidés pour des raisons essentiellement financières, en vue de donner un peu plus de marge de manœuvre financière à la Communauté française, désormais dépourvue des compétences transférées à la Cocof.

Quoi qu'il en soit, le modèle 2 plus 2 que le professeur Maddens vient de défendre reste dans la même logique: on ne touche pas à l'autonomie de la Wallonie. La Wallonie reste pleinement autonome pour les compétences régionales, mais Bruxelles est placée à un niveau inférieur pour les compétences régionales. En 1999, le Parlement flamand a préconisé à cet égard une forme de cogestion qui permette à la Flandre et à la Communauté française, soit aux deux grandes composantes du pays, d'intervenir dans la politique bruxelloise.

Dans quelle mesure cela va-t-il à l'encontre d'une certaine réalité sociologique de la Région de Bruxelles-Capitale? On observe naturellement de nombreuses réalités. Le fait qu'il existe une spécificité métropolitaine à Bruxelles, qui est plus grande aujourd'hui qu'en 1989, est bien évidemment une réalité importante qui devrait se traduire, selon le professeur Maddens, par un degré significatif d'autonomie pour la Région de Bruxelles-Capitale. Le seul qui préconise de considérer à nouveau Bruxelles comme une commune ordinaire – il s'agit en réalité de dix-neuf communes – est Georges-Louis Bouchez, qui a proposé à un moment donné d'en revenir à la situation d'avant 1970. Cela signifie que nous aurions

Voor de heer Eerdeken kunnen de sociologische verankering en de realiteit van de Gewesten niet alleen door de taalkundige realiteit worden gerechtvaardigd, ook al moeten er politieke en dus taalkundige onderhandelingen plaatsvinden.

## 2) Antwoorden van de deskundige

Professor Maddens merkt op dat veel vragen over Brussel gaan. De haat-liefdeverhouding tussen Wallonië en Brussel die senator Anciaux heeft beschreven, kan professor Maddens onderschrijven, maar men zou kunnen zeggen dat de Staatshervorming van 1970 ook in dat opzicht een heel goed compromis was. De band tussen de *francofonie* in België wordt weerspiegeld in de Franse Gemeenschap, en het Waalse streven naar – vooral economische – autonomie wordt weerspiegeld in de autonomie van het Waals Gewest. Dat werd doorkruist door de hele problematiek van de Cocof, maar dat was uiteindelijk vooral een financiële kwestie. Die problematiek is ongetwijfeld bekend bij senator Anciaux want hij heeft daar zelf nog over onderhandeld ten tijde van het Sint-Michielsakkoord. Vooral omwille van financiële redenen werd de Cocof verzelfstandigd en voor een stuk gefinancierd vanuit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, om de Franse Gemeenschap, nu zonder de bevoegdheden die naar de Cocof zijn gegaan, wat meer financiële ademruimte te geven.

Hoe dan ook, het model waarvoor professor Maddens daarnet heeft gepleit, het 2 plus 2-model, blijft in dezelfde logica: aan de autonomie van Wallonië wordt niet geraakt. Wallonië blijft helemaal autonoom voor de gewestbevoegdheden, maar Brussel wordt, voor wat betreft de gewestbevoegdheden, op een lager niveau geplaatst. Op dat vlak pleitte het Vlaams Parlement in 1999 voor een vorm van co-bestuur, waarbij Vlaanderen en de Franse Gemeenschap, dus de twee grote landsdelen, zouden kunnen interveniëren in het beleid van Brussel.

Hoever druist dat in tegen een bepaalde sociologische realiteit met betrekking tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest? Er zijn natuurlijk veel realiteiten. Het feit dat er een grootstedelijke eigenheid is in Brussel, die vandaag groter is dan in 1989, is natuurlijk een belangrijke realiteit, die volgens professor Maddens moet worden weerspiegeld in een belangrijke mate van autonomie voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De enige die ervoor pleit om Brussel opnieuw te beschouwen als een gewone gemeente – eigenlijk zijn het negentien gemeenten – is Georges-Louis Bouchez, die er op een bepaald moment voor heeft gepleit om terug te keren naar de situatie van vóór 1970. Dit betekent dat men

une Belgique nationale dominée par la majorité flamande, que la Wallonie serait gouvernée par la Flandre, y compris dans les matières correspondant aux compétences régionales actuelles. Cela signifie également que nous reviendrions à un statut purement communal pour chacune des dix-neuf communes de l'actuel arrondissement de Bruxelles-Capitale et que la tutelle de ces dix-neuf communes passerait au gouvernement national, dominé par la Flandre pour des raisons démographiques, car la parité disparaîtrait. Le professeur Maddens n'est pas favorable à un tel modèle, précisément en raison de la réalité sociologique de la spécificité bruxelloise et du sentiment d'identité bruxelloise.

Cette réalité doit toutefois être mise en balance avec un certain nombre d'autres réalités. Aux yeux du professeur Maddens, Bruxelles fait partie intégrante de la Flandre et, quand bien même on ne partagerait pas cet avis, on ne peut pas nier que la Région de Bruxelles-Capitale se trouve intégralement sur le territoire flamand et est entourée par la Flandre, avec pour corollaire une énorme interdépendance entre la Région de Bruxelles-Capitale et le reste de la Flandre dans de nombreux domaines tels que la mobilité, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, ainsi que sur le plan économique. Cette interdépendance est bien moindre entre Bruxelles et la Wallonie.

Autre réalité: Bruxelles est jusqu'à nouvel ordre la capitale de la Belgique, pays à deux grandes composantes. Une autre réalité sur laquelle on ne s'attardera toutefois pas est le fait que Bruxelles est historiquement une ville néerlandophone. Il n'est donc pas si anormal que les Flamands continuent de revendiquer Bruxelles comme faisant partie de la Flandre.

D'une part, Bruxelles doit bénéficier d'une large autonomie dans les compétences régionales, mais, d'autre part, la Région flamande doit aussi assurément avoir son mot à dire à Bruxelles. Une forme de cogestion s'impose. Dans sa note, l'expert préconise d'associer la Région flamande à la commission de concertation fédérale Bruxelles et d'accorder également à la Région flamande les compétences en matière de suspension, d'annulation et de substitution. On pourrait ainsi éviter que Bruxelles prenne des décisions dans le domaine de la mobilité – par exemple un rétrécissement des voies d'accès à Bruxelles – qui auraient un impact énorme sur la Flandre, mais sur lesquelles la Flandre n'aurait rien à dire.

Le professeur Maddens est également frappé de constater que les francophones ne savent pas sur quel pied danser en ce qui concerne Bruxelles: d'une part, ils

een nationaal België krijgt met een dominantie van de Vlaamse meerderheid, dat Wallonië ook voor wat betreft de huidige gewestbevoegdheden zou worden bestuurd vanuit Vlaanderen. Dat betekent ook dat men dan terugvalt op een louter gemeentelijk statuut voor elk van de negentien gemeenten van het huidige arrondissement Brussel-Hoofdstad en dat de voogdij over die negentien gemeenten verschuift naar de nationale regering, gedomineerd door Vlaanderen als gevolg van demografische redenen, want dan wordt de pariteit afgeschaft. Professor Maddens is geen voorstander van dat model, precies omwille van die sociologische realiteit van de Brusselse eigenheid, en het Brusselse identiteitsbesef.

Die realiteit moet echter in balans worden gebracht met een aantal andere realiteiten. In de ogen van professor Maddens maakt Brussel integraal deel uit van Vlaanderen, maar zelfs als men het daar niet mee eens is, kan men niet ontkennen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wel integraal op Vlaams grondgebied ligt en wordt omsloten door Vlaanderen, en dat er daardoor een enorme interdependentie is tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de rest van Vlaanderen op tal van vlakken, zoals mobiliteit, stedenbouw, ruimtelijke ordening, alsook op economisch vlak. Die interdependentie bestaat veel minder tussen Brussel en Wallonië.

Een andere realiteit is dat Brussel tot nader order de hoofdstad is van België, van een tweedelig land. Nog een realiteit, hoewel daar niet de nadruk op zal liggen, is dat historisch gezien Brussel een Nederlandstalige stad is. Het is dus niet zo abnormaal dat de Vlamingen Brussel blijven claimen als een onderdeel van Vlaanderen.

Brussel moet een aanzienlijke mate van autonomie krijgen op het vlak van de gewestbevoegdheden, maar tegelijkertijd moet zeker het Vlaams Gewest ook inspraak hebben in Brussel, er moet een vorm van co-bestuur zijn. De deskundige pleit er in zijn nota voor om het Vlaams Gewest te betrekken bij de federale overlegcommissie Brussel en om de bevoegdheden op het vlak van de schorsing, vernietiging en substitutie ook aan het Vlaams Gewest toe te kennen. Op die manier vermijdt men dat Brussel bepaalde beslissingen neemt op het vlak van mobiliteit, bijvoorbeeld de versmalling van toegangswegen tot Brussel, die een enorme impact hebben op Vlaanderen maar waarover Vlaanderen eigenlijk niets te zeggen heeft.

Professor Maddens stoort er zich ook aan, als het over Brussel gaat, dat men vanuit Franstalige hoek altijd op twee gedachten hinkt: aan de ene kant wil men dat



veulent que Bruxelles soit une Région à part entière, qui ait à tous égards les mêmes compétences que la Flandre et la Wallonie. C'est la piste d'une Belgique à trois. D'autre part, ils mettent en garde sur le fait que Bruxelles est un cas spécial, une métropole qui doit faire face à toutes sortes de problèmes spécifiques auxquels la Flandre et la Wallonie ne sont pas confrontées et ils estiment par conséquent qu'elle doit faire l'objet d'un financement spécial, autrement dit bénéficier de moyens supplémentaires. C'est un discours totalement contradictoire. Soit on considère que Bruxelles est une Région comme les autres. Dans ce cas, elle doit être financée comme les autres Régions et ne pas recevoir de financement supplémentaire, comme elle en bénéficie actuellement. Ce financement supplémentaire existait déjà avant la sixième réforme de l'État, mais s'est accru prodigieusement avec cette réforme. Soit on considère que Bruxelles est un cas spécial. Dans ce cas, il faudrait également conférer à Bruxelles un statut spécial. La Wallonie, et certainement la Flandre, doivent investir dans leur capitale. C'est dans l'intérêt de tout le monde, pas seulement des Bruxellois. Mais, dans ce cas, il importe bien évidemment que les Flamands aient leur mot à dire à Bruxelles, que l'argent ne disparaisse pas dans un trou noir sans que les Flamands aient voix au chapitre.

Le professeur Maddens souligne que la loi sur Bruxelles n'a pas fondamentalement changé, même si des évolutions sont intervenues depuis la réforme de l'État de 1989. La raison pour laquelle tout le mécanisme de suspension, d'annulation et de substitution n'a jamais été mis en pratique est qu'il doit s'appuyer sur des décisions prises au sein du Conseil des ministres fédéral, où la parité et le droit de veto francophone entrent en jeu. Les décisions doivent *in fine* être ratifiées par une majorité spéciale au Parlement, où le veto francophone entre également en jeu. C'est la raison institutionnelle pour laquelle ce système est resté lettre morte. Le professeur Maddens préconise dès lors de le modifier. Pourquoi un ministre individuel ne pourrait-il pas, en dehors du Conseil des ministres, invoquer le droit de substitution ou suspendre des ordonnances?

À Bruxelles, la dualité n'est évidemment pas une réalité sociologique. Bruxelles est une entité kaléidoscopique sans distinction nette entre néerlandophones et francophones. C'était déjà le cas dans les années 1980 mais cela l'est encore plus aujourd'hui. Il s'agissait déjà à l'époque d'un problème majeur. Si la division entre néerlandophones et francophones à Bruxelles a été prévue, ce n'était pas dans le but de conférer un ancrage institutionnel à la nette fracture sociétale bruxelloise car celle-ci n'existait pas encore à l'époque.

Brussel een volwaardig, afzonderlijk Gewest is dat in alle opzichten dezelfde bevoegdheden moet hebben als Vlaanderen en Wallonië. Dat is de driedigheid. Langs de andere kant waarschuwt men ervoor dat Brussel iets speciaals is, dat het een grootstad is met allerlei specifieke problemen waarmee Vlaanderen en Wallonië niet worden geconfronteerd, en daarom op een speciale manier moet worden gefinancierd, namelijk extra financiering moet krijgen. Dat is een heel contradictorisch discours. Ofwel zegt men dat Brussel een Gewest is zoals de andere Gewesten, maar dan moet Brussel ook gefinancierd worden zoals de andere Gewesten en geen extra financiering krijgen, wat Brussel vandaag wel krijgt. Dat was al het geval vóór de zesde Staatshervorming en is nog enorm toegenomen door de zesde Staatshervorming. Ofwel ziet men Brussel als iets speciaals, en dan moet Brussel ook een speciaal statuut krijgen. Wallonië, en zeker Vlaanderen, moeten investeren in hun hoofdstad. Dat is in het belang van iedereen, niet alleen van de Brusselaars. Daar staat dan natuurlijk tegenover dat Vlamingen ook een vinger in de pap moeten hebben in Brussel, dat dat geld niet zomaar in een zwart gat moet verdwijnen zonder dat de Vlamingen daar iets over te zeggen hebben.

Professor Maddens wijst erop dat de Brusselwet in essentie niet is veranderd, ook al is er een evolutie sinds de Staatshervorming van 1989. De reden waarom het hele mechanisme van schorsing, vernietiging en substitutie nooit in de praktijk is gebracht, is omdat dit gestoeld moet zijn op beslissingen die in de federale Ministerraad worden genomen. Daar speelt de pariteit en het Franstalige vetorecht. Finaal moet dit dan worden bekrachtigd door een bijzondere meerderheid in het Parlement, waar ook het Franstalige vetorecht speelt. Dat is institutioneel gezien de reden waarom het dode letter is gebleven. Daarom pleit professor Maddens ervoor om dit te veranderen. Waarom zou een individuele minister niet buiten de Ministerraad het substitutierecht kunnen invoeren of ordonnances kunnen schorsen?

De tweeledigheid in Brussel is natuurlijk geen sociologische realiteit. Brussel is een caleidoscopisch gegeven zonder zwart-witonderscheid tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Dat was ook al zo in de jaren tachtig, – al is het nu nog meer het geval dan toen – en was toen al een belangrijke problematiek. De tweedeling in Brussel tussen Nederlandstaligen en Franstaligen is er niet gekomen om de maatschappelijke zwart-wittweedeling tussen Franstaligen en Nederlandstaligen in Brussel institutioneel te vertalen, want die bestond toen nog niet.

Cette division reflète naturellement la position de Bruxelles en tant que capitale d'un pays dual. La protection des néerlandophones à Bruxelles et leur élection au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale sur des listes unilingues étaient aussi et surtout un mécanisme destiné à permettre aux partis flamands d'avoir encore leur mot à dire dans la Région de Bruxelles-Capitale, les ministres et secrétaires d'État néerlandophones du gouvernement bruxellois recevant leurs instructions des partis flamands. C'est à ces partis qu'ils doivent d'être élus. Malheureusement, de nombreuses voix s'élèvent pour réclamer l'abandon du système de listes unilingues dans la Région de Bruxelles-Capitale, avec ou sans maintien des droits actuels des néerlandophones à Bruxelles. Si les néerlandophones sont élus, ou peuvent être élus sur des listes francophones, ils dépendront alors, pour leur carrière politique, leur réélection ou leur nomination en tant que ministre, des partis politiques francophones de Bruxelles, qui occupent évidemment une position dominante. Si ce système était supprimé, le lien entre les partis flamands et les hommes et femmes politiques «flamands» à Bruxelles serait rompu. Le professeur Maddens estime que cela irait totalement à l'encontre de l'esprit de la loi de 1989 relative aux institutions bruxelloises.

En ce qui concerne les compétences communautaires, le professeur Maddens estime qu'en tant que Bruxellois, on ne peut que se réjouir que la Communauté flamande investisse autant à Bruxelles – 1 milliard d'euros par an, soit la norme bruxelloise, pour une politique qui s'adresse à 30 % de la population bruxelloise –, notamment dans l'enseignement néerlandophone, le seul enseignement à Bruxelles qui soit réellement plurilingue. Il est évident que si tout cela devait être transféré à la Région de Bruxelles-Capitale, d'autres mécanismes de financement devraient être mis en place. Mais il est clair qu'à ce moment-là, les fonds qui seraient disponibles pour les écoles néerlandophones et les équipements de la Communauté flamande en général n'atteindraient jamais le milliard dépensé aujourd'hui.

Dans sa note, le professeur Maddens a plaidé pour que la Communauté flamande investisse beaucoup plus dans les équipements communautaires à Bruxelles, mais à condition, évidemment, que le lien institutionnel entre la Flandre et les néerlandophones à Bruxelles, c'est-à-dire la Communauté flamande à Bruxelles, soit préservé et même renforcé.

L'une des questions posées par les sénateurs était de savoir comment renforcer ce lien. Dans leur livre sur

Die tweedeling weerspiegelt natuurlijk de positie van Brussel als hoofdstad van een tweedelig land. De bescherming voor de Nederlandstaligen in Brussel, de verkiezing van de Nederlandstaligen in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement op taalgesplitste lijsten was ook en vooral een mechanisme om het mogelijk te maken dat de Vlaamse partijen een vinger in de pap zouden hebben in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien de Nederlandstalige ministers en staatssecretaris in de Brusselse regering aangestuurd worden vanuit de Vlaamse partijen. Ze zijn afhankelijk van de Vlaamse partijen om verkozen te worden. Er gaan jammer genoeg veel stemmen op om het systeem van taalgesplitste lijsten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest af te schaffen, al dan niet met het behoud van de huidige rechten van de Nederlandstaligen in Brussel. Als de Nederlandstaligen worden verkozen, of kunnen worden verkozen op Franstalige lijsten, worden ze politici die afhankelijk zijn, voor hun carrière, voor hun herverkiezing, voor hun benoeming als minister, van Franstalige politieke partijen in Brussel, die uiteraard dominant zijn. Als men dat zou afschaffen, wordt de band tussen de Vlaamse partijen en de «Vlaamse» politici in Brussel doorgeknipt. Dat zou volgens professor Maddens helemaal ingaan tegen de geest van de Brusselwet van 1989.

Wat de gemeenschapsbevoegdheden betreft, is professor Maddens van mening dat men als Brusselaar toch enkel zeer gelukkig kan zijn dat de Vlaamse Gemeenschap zoveel investeert in Brussel – een miljard euro per jaar, de Brusselnorm, een beleid dat afgestemd is op 30 % van de Brusselse bevolking –, dat de Vlaamse Gemeenschap zo sterk investeert in het Nederlandstalige onderwijs, het enige onderwijs in Brussel dat echt meertalig is. Natuurlijk zouden er andere financieringsmechanismen dienen te komen, indien men dat allemaal zou overhevelen naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Maar het is heel duidelijk dat de financiering die er op dat moment zou zijn voor de Nederlandstalige scholen en de Vlaamse Gemeenschapsvoorzieningen in het algemeen, nooit zoveel zou bedragen als het miljard dat er vandaag naar toe gaat.

In zijn nota heeft professor Maddens ervoor gepleit dat de Vlaamse Gemeenschap nog veel meer zou investeren in de gemeenschapsvoorzieningen in Brussel, maar dan natuurlijk wel op voorwaarde dat de institutionele band tussen Vlaanderen en de Nederlandstaligen in Brussel, de Vlaamse Gemeenschap in Brussel, behouden blijft en zelfs wordt versterkt.

Een van de vragen van de senatoren was hoe we die band kunnen versterken. Een eenvoudige manier om dat

Bruxelles (11), Hendrik Vuye et Veerle Wouters ont indiqué qu'il y avait une façon simple d'y parvenir: elle consiste à instaurer l'obligation qu'un ou deux ministres du gouvernement flamand soient membres simultanément du gouvernement bruxellois et forment ainsi automatiquement le collège de la VGC, la Commission communautaire flamande. Il n'y a pas d'incompatibilité. Aujourd'hui déjà, un ministre flamand peut siéger avec voix consultative aussi bien à l'assemblée de la VGC qu'à celle de la Commission communautaire commune. La pratique a cours à la VGC mais pas à la Commission communautaire commune. Il est dommage que cet aspect reste lettre morte.

Le professeur Maddens serait favorable à ce que six parlementaires flamands élus directement siègent à l'assemblée de la VGC à Bruxelles. Hendrik Vuye et Veerle Wouters plaident pour que l'on réinstalle le double mandat et qu'on en revienne à la situation d'avant la cinquième réforme de l'État. Pour sa part, l'orateur n'y est pas favorable car ce double mandat entraîne toutes sortes de problèmes pratiques. Pour ces six parlementaires, il était tout sauf évident de siéger en même temps au Parlement bruxellois et à l'assemblée de la VGC et de la Cocom ainsi qu'au Parlement flamand.

Le professeur Maddens plaide également, même si la mesure lui paraît moins réaliste, pour que l'on implique la Région flamande dans le Comité de concertation entre la Région de Bruxelles-Capitale et l'autorité fédérale.

Pour ce qui est de la Communauté germanophone, le professeur Maddens admet avoir fait un peu de provocation en la qualifiant de détail. Loin de lui l'idée de porter atteinte aux compétences de la Communauté germanophone en ce qui concerne l'enseignement, la culture et les matières personnalisables. S'agissant des compétences régionales, il respecte les compétences de la Région wallonne. Jusqu'à nouvel ordre, la Communauté germanophone fait partie du territoire de la Région wallonne. C'est aux Wallons qu'il revient de décider, conjointement avec les germanophones, s'il y a lieu de transférer davantage de compétences régionales à la Communauté germanophone. Pour le professeur Maddens, il s'agit d'un débat intrarégional wallon. Il estime qu'il n'y a rien de mal à cela et qu'il est parfaitement normal que la Région wallonne puisse décider librement à cet égard. La problématique des inondations et du rôle que le barrage d'Eupen a pu y jouer revêt une importance stratégique pour la Wallonie. Il est donc normal que le Parlement wallon puisse décider de transférer ou non des

te doen is waar Hendrik Vuye en Veerle Wouters voor hebben gepleit in hun boek over Brussel (11), namelijk te verplichten dat één of twee ministers van de Vlaamse regering tegelijkertijd lid zouden zijn van de Brusselse regering en daardoor ook automatisch het college zouden vormen van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Er is geen onverenigbaarheid. Er is nu al de mogelijkheid van een aanwezigheid van een Vlaamse minister met raadgevende stem, zowel in de VGC als in de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. In de VGC is dat de praktijk, in de GGC is dat niet het geval. Het is jammer dat dit dode letter blijft.

Professor Maddens zou er voorstander van zijn om de zes rechtstreeks verkozen Vlaamse parlementsleden toe te voegen aan de vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie in Brussel. Hendrik Vuye en Veerle Wouters pleiten ervoor om er opnieuw het dubbelmandaat in te voeren en terug te keren naar de situatie van vóór de vijfde Staatshervorming. Daar is spreker geen voorstander van, omdat dat dubbelmandaat allerlei praktische problemen teweegbrengt. Het was heel moeilijk voor die zes parlementsleden die tegelijkertijd zitting hadden in het Brussels Parlement en de vergadering van de VGC, GGC en eveneens in het Vlaams Parlement.

Professor Maddens zou het ook goed vinden, al beseft hij dat dat minder realistisch is, dat het Vlaams Gewest wordt betrokken bij het Overlegcomité tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de federale overheid.

Wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, geeft professor Maddens toe dat hij deze wat provocerend een detail heeft genoemd. Hij wil niet tornen aan de bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap op het vlak van gemeenschapsbevoegdheden, onderwijs, cultuur en persoonsgebonden aangelegenheden. Wat de gewestbevoegdheden betreft, respecteert hij de bevoegdheden van het Waals Gewest. Tot nader order maakt de Duitstalige Gemeenschap deel uit van het territorium van het Waals Gewest. Het is aan de Walen, samen met de Duitstaligen, om te beslissen of ze nog meer gewestbevoegdheden willen overhevelen naar de Duitstalige Gemeenschap. Voor professor Maddens is dat een intraregionale Waalse aangelegenheid. Hij staat daar ook niet negatief tegenover en hij vindt het vrij normaal dat het Waals Gewest daar vrij over kan beslissen. De problematiek van de overstromingen en de eventuele rol die de dam van Eupen daarin heeft gespeeld, is een strategisch Waals belang. Het is dan ook normaal dat het Waals Parlement beslist om al dan niet bevoegdheden,

(11) Hendrik Vuye et Veerle Wouters, *Vlaanderen voltooid met of zonder Brussel?*, Doorbraak, 2018.

(11) Hendrik Vuye en Veerle Wouters, *Vlaanderen voltooid met of zonder Brussel?*, Doorbraak, 2018.

compétences, par exemple en matière d'infrastructures, à la Communauté germanophone.

En ce qui concerne la comparaison avec la Suisse, il est évident que tous les petits cantons suisses ne disposent pas d'un droit de veto au niveau fédéral. En Suisse, il y a une dynamique de majorité simple qui joue au niveau fédéral. La question est de savoir quelles implications le modèle à quatre entités aurait au niveau fédéral. C'est un aspect qu'il faudrait expliciter davantage.

Le professeur Maddens trouve que le parallélisme qui est fait entre la situation des germanophones en Belgique et celle des néerlandophones à Bruxelles est inconvenant car il porte atteinte, une nouvelle fois, au rôle de Bruxelles en tant que capitale d'un pays dual.

Les germanophones – une fois encore, sans vouloir leur manquer de respect – constituent, territorialement parlant, une entité périphérique qui ne touche pas à l'essence même de la structure institutionnelle belge, contrairement à ce qui est le cas pour Bruxelles. La place des néerlandophones à Bruxelles reflète surtout le rôle de Bruxelles en tant que capitale d'un pays dual et doit garantir que les partis flamands aient toujours leur mot à dire à Bruxelles.

En ce qui concerne Bruxelles et les allocations familiales, la philosophie des cinq résolutions du Parlement flamand reposait sur une distinction entre les régimes de compensation des coûts et les régimes de remplacement de revenus dans la sécurité sociale. Les régimes de remplacement de revenus – pensions et allocations de chômage – resteraient fédéraux, mais les régimes de compensation des coûts – assurance maladie et allocations familiales – pourraient être scindés selon une logique communautaire, avec maintien de la logique des institutions. Les Bruxellois devraient alors faire un choix entre des caisses d'allocations familiales néerlandophones et des caisses francophones et éventuellement aussi entre les mutualités néerlandophones et les mutualités francophones.

On a jadis bien réfléchi à la question et le professeur Maddens ne voit toujours pas bien quels inconvénients on pourrait y voir, pour autant bien sûr que le choix soit stable. Il faut veiller à ce que les citoyens ne puissent pas changer de mutualité et donc de régime pour un oui ou pour un non. Certains prétendent qu'il s'agit de droits des individus et que ceux-ci ne peuvent être scindés à Bruxelles, mais c'est en fait déjà le cas des allocations d'études. Une allocation d'études est un droit individuel des parents qui, à Bruxelles, dépend de l'école choisie. Celui qui opte pour une école néerlandophone bénéficie

bijvoorbeeld inzake infrastructuur, over te dragen naar de Duitstalige Gemeenschap.

In verband met de vergelijking met Zwitserland, is het natuurlijk niet zo dat al die kleine kantons in Zwitserland een vetorecht hebben op federaal niveau. Op het federale niveau in Zwitserland speelt een gewone meerderheidsdynamiek. De vraag is wat het vierdeelstatenmodel zou impliceren op het federale niveau. Dat dient geëxpliciteerd te worden want dat blijft onuitgesproken.

Professor Maddens vindt de vergelijking tussen de positie van de Duitstaligen in België en de positie van de Nederlandstaligen in Brussel onfatsoenlijk omdat ze afbreuk doet, opnieuw, aan de rol van Brussel als hoofdstad van een tweeledig land.

De Duitstaligen – nogmaals met alle respect – vormen een perifeer gebied dat niet raakt aan de kern van de Belgische institutionele structuur. De positie van Brussel raakt daar wel aan. De positie van de Nederlandstaligen in Brussel weerspiegelt vooral de rol van Brussel als hoofdstad van een tweeledig land en moet ervoor zorgen dat de Vlaamse partijen in Brussel een vinger in de pap hebben.

Inzake Brussel en de kinderbijslag was de filosofie van de vijf resoluties van het Vlaams Parlement gebaseerd op een onderscheid tussen kostencompenserende en inkomensvervangende regelingen in de sociale zekerheid. De inkomensvervangende regelingen – pensioenen en werkloosheidsuitkeringen – zouden federaal blijven, maar de kostencompenserende regelingen – ziekteverzekering en kinderbijslag – konden worden gesplitst volgens een gemeenschapslogica, met behoud van de logica van de instellingen. De Brusselaars zouden dan moeten kiezen tussen Nederlandstalige en Franstalige kinderbijslagkassen en eventueel ook tussen Nederlandstalige en Franstalige ziekenfondsen.

Er was daarover destijds goed nagedacht en professor Maddens ziet nog altijd niet goed in wat het bezwaar kan zijn, op voorwaarde natuurlijk dat de keuze stabiel is. Men moet ervoor zorgen dat de mensen niet om de haverklap van ziekenfonds en dus van stelsel kunnen veranderen. Er wordt gezegd dat het om rechten van individuen gaat en dat men die in Brussel niet kan splitsen, maar op het vlak van studietoelagen gebeurt dat eigenlijk al. Een studietoelage is een individueel recht van de ouders, maar in Brussel hangt ze af van de school die men kiest. Wie kiest voor een Nederlandstalige school,



automatiquement du régime flamand. Il s'agit là aussi d'une application de la logique des institutions mais elle n'a jamais fait l'objet de critiques.

À titre personnel, l'intervenant n'accorde pas une si grande importance à l'article 35 de la Constitution et, sur ce point, il se basera donc sur les déclarations des constitutionnalistes. L'article 35 règle une question technique et n'a rien à voir avec le confédéralisme. Penser que c'est par cet article que l'on pourra réaliser le confédéralisme est un mythe. L'essence du confédéralisme est de transférer du niveau fédéral vers les entités fédérées la compétence des compétences, la *Kompetenz-Kompetenz*. Or l'article 35 de la Constitution maintient la *Kompetenz-Kompetenz* au niveau fédéral. Le Constituant décide des compétences fédérales attribuées. Les compétences résiduelles reviennent automatiquement aux entités fédérées, mais il faut déterminer si elles appartiendront aux Communautés ou aux Régions, avec toute la complexité que cela présente. C'est notamment pour cette raison que l'article 35 n'a jamais été exécuté. Quant à savoir à qui appartiennent les compétences résiduelles, il s'agit d'une question technique ayant peu de répercussions sur le fonctionnement d'un système fédéral. Il en va de même à l'étranger. Le niveau de pouvoir qui détient les compétences résiduelles diffère d'un pays à l'autre, mais cela a peu d'influence sur le fonctionnement du système fédéral.

Si l'article 35 de la Constitution était bel et bien appliqué en Belgique, les compétences fédérales seraient bétonnées dans la Constitution alors qu'aujourd'hui, il reste possible d'étendre considérablement les compétences des Communautés et Régions rien qu'en modifiant les lois spéciales. Une telle extension serait évidemment impossible si les compétences étaient bétonnées dans la Constitution et si l'article en question n'était pas ouvert à révision.

Pour les réponses aux différentes questions relatives à la refédéralisation, le professeur Maddens renvoie à sa note. Lorsque certains conflits surviennent et que les entités fédérées collaborent difficilement en raison de la différence qui existe entre leurs dynamiques politiques et leurs opinions publiques respectives, il est évidemment illusoire et quelque peu singulier de penser qu'une refédéralisation permettra de résoudre automatiquement le problème. Lorsque les compétences sont scindées, le conflit entre entités fédérées aboutit en fin de compte au Comité de concertation alors qu'en cas de refédéralisation, il serait du ressort du gouvernement fédéral.

Le professeur aime faire référence à l'affaire Happart dans les années quatre-vingt. Le fait que José Happart

valt automatisch onder het Vlaamse stelsel. Ook daar is de instellingenlogica toegepast, zonder dat er eigenlijk ooit kritiek op kwam.

Artikel 35 van de Grondwet vindt spreker zelf eigenlijk niet zo belangrijk en daarvoor baseert hij zich op wat constitutionnalisten zeggen. Artikel 35 van de Grondwet is een technische kwestie en heeft niets met confederalisme te maken. Het is een mythe dat men via dit artikel het confederalisme kan realiseren. De essentie van confederalisme is dat de *Kompetenz-Kompetenz*, de bevoegdheid over de bevoegdheden, van het federale niveau naar de deelstaten verschuift. Met artikel 35 van de Grondwet blijft de *Kompetenz-Kompetenz* echter op het federale niveau. De Grondwetgever beslist welke de toegewezen federale bevoegdheden zijn. De residuaire bevoegdheden komen automatisch bij de deelstaten te liggen, al moet dan wel worden uitgemaakt of ze bij de Gemeenschappen of de Gewesten terechtkomen, met alle complexiteiten van dien. Onder meer daarom is artikel 35 van de Grondwet nooit uitgevoerd. De vraag waar de residuaire bevoegdheden liggen, is echter een technische kwestie die niet zoveel implicaties heeft voor de werking van een federaal systeem. Dat is ook in het buitenland zo. Waar de residuaire bevoegdheden zitten, verschilt van land tot land, maar bepaalt niet echt de werking van het federale systeem.

Als men in België artikel 35 van de Grondwet wel zou toepassen, dan zou men ook de federale bevoegdheden in de Grondwet betonneren, terwijl het nu mogelijk blijft om de bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten aanzienlijk uit te breiden door een wijziging van de bijzondere wetten. Dat kan natuurlijk niet meer wanneer die bevoegdheden in de Grondwet zijn gebetonneerd en het betrokken artikel niet voor herziening vatbaar is verklaard.

Voor de verschillende vragen over de herfederalisering verwijst professor Maddens naar zijn nota. Wanneer er bepaalde conflicten zijn en de deelstaten moeilijk tot samenwerking komen door een verschil in politieke dynamiek en publieke opinie, is het natuurlijk een ietwat vreemde illusie te denken dat het probleem automatisch wordt opgelost door het opnieuw naar het federale niveau te tillen. Bij gesplitste bevoegdheden komt het conflict tussen deelstaten uiteindelijk op de tafel van het Overlegcomité terecht, bij herfederalisering wordt het een probleem van de federale regering.

Professor Maddens verwijst altijd graag naar de zaak-Happart in de jaren 1980. Dat José Happart tot

ait été nommé bourgmestre des Fourons alors qu'il était incapable et refusait de parler néerlandais a posé un problème communautaire d'envergure qui a finalement débouché sur une crise gouvernementale en 1987. Durant toute cette période, l'affaire Happart a empoisonné le fonctionnement du gouvernement fédéral. Après les élections de 2006 et 2012, un problème tout à fait identique s'est posé à Linkebeek avec le bourgmestre Damien Thiéry qui, lui aussi, refusait et était incapable de parler néerlandais. La différence entre les deux cas était que la nomination du bourgmestre Thiéry relevait de la compétence de la Flandre alors que celle d'Happart était encore, à l'époque, une compétence fédérale. Les francophones ont évidemment protesté contre le refus de nommer Happart, ce qui a causé des tensions politiques. Le fait que le gouvernement flamand soit resté fermement sur ses positions n'a en aucune manière compromis la stabilité du gouvernement fédéral. Si cette compétence était refédéralisée, le conflit se situerait au sein du gouvernement fédéral.

Un contre-exemple est la crise gouvernementale suscitée par le pacte de Marrakech fin 2018. On peut imaginer que la Belgique applique aux Nations unies un système similaire à celui qu'elle applique aux conseils des ministres européens. Elle vote oui ou non en fonction du consensus qui s'est dégagé entre les différentes autorités de la Belgique. En l'absence de consensus, la Belgique s'abstient. Si ce système avait été appliqué pour le pacte de Marrakech, il n'y aurait jamais eu de crise gouvernementale. Le premier ministre Michel aurait pu expliquer que bien que désireux de voter pour, il était tenu de s'abstenir faute de consensus. C'est une belle illustration du fait qu'une fédéralisation est une manière de réduire les conflits et une forme de pacification.

### 3) *Questions et remarques additionnelles*

M. Calvo voudrait tirer parti du dernier exemple cité pour poser une question. Selon le professeur Maddens, le premier ministre Michel aurait pu, dans un autre système institutionnel, défendre une abstention à Marrakech. M. Calvo pense que notre ambition ne saurait être de devenir le pays de l'abstention au niveau international. De plus, il ne partage absolument pas le point de vue selon lequel une majorité démocratique était opposée au pacte de Marrakech en Flandre. Au contraire, lors de l'examen parlementaire du pacte de Marrakech, durant la précédente législature, il est apparu que du côté flamand également, une majorité démocratique était en faveur du pacte. M. Calvo ne comprend donc pas le raisonnement de l'expert au sujet du pacte de Marrakech. En réalité, on avait affaire à une manifestation d'une véritable démocratie fédérale. Une majorité

burgemeester van Voeren werd benoemd, ook al kon en wilde hij geen Nederlands spreken, was een enorm communautair probleem dat uiteindelijk in 1987 tot een regeringscrisis heeft geleid. In die hele periode heeft de zaak-Happart de werking van de federale regering verziekt. Na de verkiezingen van 2006 en 2012 was er in Linkebeek eigenlijk exact hetzelfde probleem, met burgemeester Damien Thiéry die ook geen Nederlands wilde of kon spreken. Het verschil tussen beide is dat de benoeming van burgemeester Thiéry een Vlaamse bevoegdheid was, terwijl de benoeming van Happart toen nog een federale bevoegdheid was. Uiteraard protesteerden de Franstaligen tegen het niet benoemen van Happart en dat leidde tot politieke spanningen. Het feit dat de Vlaamse regering voet bij stuk hield, heeft op geen enkele manier ooit de stabiliteit van de federale regering in het gedrang gebracht. Als men die bevoegdheid zou herfederaliseren, dan zou het een conflict binnenin de federale regering worden.

Een tegenvoorbeeld is de regeringscrisis over het Marrakech-pact eind 2018. Men kan zich indenken dat er voor de Verenigde Naties een regeling van toepassing is zoals voor de Europese ministerraden. België stemt ja of nee op basis van een consensus tussen de verschillende overheden in België. Is die consensus er niet, dan onthoudt België zich. Was dat van toepassing geweest op het Marrakech-pact, dan was er nooit een regeringscrisis geweest. Dan had premier Michel kunnen zeggen dat, hoe graag hij ook vóór wilde stemmen, hij nu eenmaal verplicht was zich te onthouden, omdat er geen consensus was. Dat is een mooie illustratie van het feit dat federalisering een vorm van conflictreductie en pacificatie is.

### 3) *Aanvullende vragen en opmerkingen*

De heer Calvo wil het laatste voorbeeld nog even aangrijpen om een vraag te stellen. Volgens professor Maddens had premier Michel in een ander institutioneel stelsel met een onthouding naar Marrakech kunnen gaan. De heer Calvo vindt het geen na te streven ambitie om op internationaal niveau het land van de onthoudingen te worden. Bovendien is hij het fundamenteel oneens met de verklaring dat er in Vlaanderen een democratische meerderheid was om zich tegen het Marrakech-pact te verzetten. Bij de parlementaire bespreking van het Marrakech-pact tijdens de vorige legislatuur is integendeel gebleken dat er ook aan Vlaamse kant een democratische meerderheid voor het pact bestond. De heer Calvo begrijpt de redenering van de deskundige rond het Marrakech-pact dus niet. Eigenlijk was dat een uiting van een echte federale democratie. Een parlementaire

parlementaire avait décidé que la Belgique méritait de se présenter à Marrakech avec une position claire.

Le professeur Maddens répète qu'une série d'indicateurs objectifs permettent de considérer la Belgique comme la somme de deux démocraties. Il aurait certes fallu que le Parlement flamand puisse au préalable préciser la position de la démocratie flamande sur le pacte de Marrakech. Mais on ne peut tolérer que l'on fasse fi de la démocratie flamande dans ce type de dossiers. Pour les conseils des ministres européens, les entités fédérées parviennent la plupart du temps à un compromis et la Belgique peut prendre part au vote. Il est assez exceptionnel qu'elle doive s'abstenir faute de consensus.

M. Calvo rappelle que le professeur Maddens a déclaré un peu avant que le gouvernement Michel n'aurait pas dû tomber si l'organisation institutionnelle de la Belgique avait été différente, puisqu'il aurait pu s'abstenir, dans ce cas, lors du vote à Marrakech.

Le professeur Maddens indique que tout aurait dépendu de la décision que le Parlement flamand, émanation de la démocratie flamande, aurait prise à ce sujet.

M. Calvo affirme que le professeur est allé plus loin et a affirmé littéralement qu'il n'existait pas, en Flandre, de majorité favorable au pacte de Marrakech. D'où sa réaction si épidermique. Si l'on souhaite procéder un jour à une nouvelle réforme de l'État, on a tout intérêt à montrer sans ambiguïté qu'il existe en Flandre toute une diversité d'opinions sur la migration, le climat et, évidemment, l'organisation institutionnelle.

En outre, M. Calvo dément avec force que la démocratie flamande n'ait pas eu l'occasion de se prononcer sur le pacte de Marrakech. Des Flamands siègent également à la Chambre. Les parlementaires du CD&V, de l'Open Vld, de Groen, du sp.a et du PVDA qui ont alors voté en faveur du pacte de Marrakech, sont aussi des Flamands. Ils incarnent aussi la démocratie flamande.

M. Loones observe que personne n'a une boule de cristal. Il sait juste qu'à l'époque du pacte de Marrakech, le gouvernement flamand était sous la conduite d'un parti dominant qui aurait peut-être eu des choses à dire à ce sujet au sein du gouvernement. Pour M. Loones, l'élément le plus pertinent de l'exposé du professeur Maddens est la question de savoir où se situe l'effet pacificateur, au niveau gouvernemental ou au niveau de la coopération. L'intervenant n'est pas vraiment convaincu que la question n'aurait pas entraîné une crise au niveau flamand. Il peut imaginer que la discussion aurait également été

meerderheid besloot dat België het verdiende om met een duidelijk standpunt naar Marrakech te gaan.

Professor Maddens herhaalt dat België op basis van een reeks objectieve indicatoren kan worden beschouwd als de optelsom van twee democratieën. Natuurlijk had het Vlaams Parlement eerst duidelijk moeten kunnen maken wat de Vlaamse democratie over het Marrakech-pact dacht. Maar het kan niet dat de Vlaamse democratie voor dat soort zaken wordt genegeerd. Voor de Europese ministerraden bereiken de deelstaten in de meeste gevallen een compromis en kan België wel stemmen. Een onthouding wegens gebrek aan consensus is eerder uitzonderlijk.

De heer Calvo wijst erop dat professor Maddens even voordien wel zei dat de regering-Michel misschien niet eens had moeten vallen, als de Belgische institutionele huishouding er anders had uitgezien, omdat hij dan met een onthouding naar Marrakech had kunnen trekken.

Professor Maddens stipt aan dat dat afhankelijk was van wat het Vlaams Parlement, als emanatie van de Vlaamse democratie, daarover zou hebben beslist.

De heer Calvo voert aan dat professor Maddens verder is gegaan en letterlijk zei dat er in Vlaanderen geen meerderheid was voor het Marrakech-pact. Daarom reageert hij ook zo allergisch. Als men ooit tot een nieuwe Staatshervorming wil komen, heeft men er alle belang bij om duidelijk te maken dat er in Vlaanderen een hele waaier aan opinies leeft over migratie, over klimaat en uiteraard ook over de institutionele huishouding.

Bovendien is de heer Calvo het fundamenteel oneens met de uitspraak dat de Vlaamse democratie zich niet over het Marrakech-pact heeft kunnen uitspreken. In de Kamer zitten ook Vlamingen. De parlementsleden van CD&V, Open VLD, Groen, toen nog sp.a en Partij van de Arbeid, die toen voor het Marrakech-pact hebben gestemd, zijn ook Vlamingen. Dat is ook de Vlaamse democratie.

De heer Loones merkt op dat niemand een glazen bol heeft. Wel weet hij dat er ten tijde van het Marrakech-pact een Vlaamse regering aan de slag was met een leidende partij die daarover misschien binnen de regering ook wel een en ander zou hebben gezegd. Het meest relevante punt in het betoog van professor Maddens is voor de heer Loones echter de vraag waar het pacificerende effect zit, op regeringsniveau of op samenwerkingsniveau. Spreker is er niet zomaar van overtuigd dat het op Vlaams niveau niet tot een crisis zou zijn gekomen. Hij kan zich indenken dat het ook

difficile au sein du gouvernement flamand, mais elle aurait facilité la discussion au niveau fédéral.

Pour le professeur Maddens, il est curieux que M. Calvo affirme que la démocratie flamande s'exprime également à la Chambre. Ce faisant, M. Calvo confirme dans une large mesure sa vision de deux démocraties coexistantes.

L'orateur voudrait enfin encore toucher un mot de la transparence démocratique, qui est un des problèmes fondamentaux. Dans une démocratie, il doit exister une relation transparente entre le résultat électoral et la formation de la coalition. Il faut que l'électeur puisse comprendre que la formation du gouvernement découle logiquement du résultat des élections. Au niveau local et, jusqu'à un certain point, au niveau régional, c'est effectivement le cas, mais ce n'est plus vrai depuis longtemps au niveau fédéral. Pour pouvoir avoir une chance de comprendre de quelle manière le gouvernement Vivaldi s'est formé, il faut lire le livre de Wouter Verschelden, *De doodgravers van België*, qui ne livre même pas toutes les pièces du puzzle. D'un point de vue démocratique, c'est là que se situe le nœud du problème. Cela ne veut pas dire que le plus grand parti doit toujours faire partie de la coalition. Dans un système représentatif, il est tout à fait possible que des partis sortis perdants des élections forment le gouvernement. La possibilité existe sur le plan institutionnel, mais il faut que les choses soient claires pour l'électeur. Lorsque des partis refusent de gouverner avec le Vlaams Belang, l'électeur comprend que la coalition gouvernementale a été formée sur la base du cordon sanitaire. En Belgique, toutefois, la formation des coalitions est devenue un processus opaque en raison de l'interaction complexe entre la formation de la coalition fédérale et celle des coalitions régionales mais surtout de l'interaction complexe entre des partis flamands et francophones appartenant à la même famille qui tantôt feront valoir leurs liens familiaux et tantôt pas, pour des raisons stratégiques. Il serait préférable de laisser simplement libre cours à la démocratie au sein de chacune des deux démocraties du pays, la démocratie francophone et la démocratie flamande. Un gouvernement flamand et un gouvernement francophone devraient être constitués sur la base des résultats électoraux et formeraient ensemble le gouvernement confédéral, un gouvernement «miroir». Le problème serait ainsi résolu, à une seule condition essentielle: que les compétences du gouvernement confédéral soient réduites au strict minimum. Un tel système gagnerait grandement en lisibilité et en transparence, ce qui serait tout bénéfique pour la démocratie.

binnen de Vlaamse regering tot een moeilijke discussie was gekomen. Maar de federale discussie was er wel gemakkelijker door geworden.

Professor Maddens vindt het opmerkelijk dat de heer Calvo zegt dat de Vlaamse democratie ook in de Kamer speelt. Eigenlijk volgt de heer Calvo daarmee in grote mate zijn zienswijze dat er twee democratieën zijn.

Spreker wil tot slot nog graag ingaan op de democratische transparantie, een van de problemen ten gronde. In een democratie moet er een transparante relatie zijn tussen de verkiezingsuitslag en de coalitievorming. De kiezer moet kunnen begrijpen hoe de regeringsvorming logisch voortvloeit uit de verkiezingsuitslag. Op lokaal niveau en tot op zekere hoogte ook op regionaal niveau is dat inderdaad het geval, maar op federaal niveau geldt dat al lang niet meer. Om enig inzicht te hebben in hoe de Vivaldi-regering tot stand is gekomen, moet men eigenlijk het boek *De doodgravers van België* van Wouter Verschelden lezen en zelfs daarin ontbreken er puzzelstukken. Vanuit democratisch oogpunt is dat de kern van het probleem. Dit betekent niet dat de grootste partij altijd in de coalitie moet zitten. In een representatief systeem is het perfect mogelijk dat verliezende partijen de regering vormen. Institutioneel gezien kan dat, maar voor de kiezer moet het wel duidelijk zijn. Als partijen beslissen dat ze niet met het Vlaams Belang willen regeren, dan begrijpt de kiezer dat het *cordon sanitaire* aan de basis van de coalitievorming ligt. In België is de coalitievorming echter een ondoorzichtig gebeuren geworden door het complexe samenspel tussen regionale en federale coalitievorming, maar vooral ook door het complexe samenspel tussen Vlaamse en Franstalige partijen die tot dezelfde familie behoren en die familiebanden om strategische redenen de ene keer wel en de andere keer niet gebruiken. Het zou beter zijn binnen de twee democratieën in het land, de Franstalige en de Vlaamse, gewoon de democratie te laten spelen. Men zou op basis van de verkiezingsuitslag een Vlaamse en een Franstalige regering dienen te vormen en die twee samen zouden dan de confederale regering, een afspiegelingsregering, vormen. Daarmee is het probleem opgelost, op één belangrijke voorwaarde, namelijk dat de bevoegdheden van de confederale regering tot een strikt minimum gereduceerd zijn. Dat zou zorgen voor een heel leesbaar en transparant systeem en dus voor democratische winst.



#### IV. ÉCHANGE DE VUES SUR L'ÉVALUATION DES DIFFICULTÉS RELATIVES À LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES ENTITÉS FÉDÉRÉES

M. Loones souligne que tout le monde sent que les choses ne vont pas bien dans ce pays en matière de coopération, que certaines occasions ne sont pas exploitées et que les autorités de ce pays ne sont pas assez solidaires. Il lui est apparu, au fil des questions posées par les différents groupes, qu'ils ont souvent donné l'impression, au moins implicitement, que non seulement nous devons coopérer davantage, mais que la seule façon de garantir la coopération est de la rendre obligatoire, au moyen de décrets conjoints, de lois interfédérales, d'accords de coopération obligatoires, de la refédéralisation – la forme ultime de coopération obligatoire. M. Loones trouve cela particulier. En effet, il est souhaitable que la coopération repose non pas sur une obligation, mais sur la compréhension de sa nécessité et la conscience qu'elle offre une valeur ajoutée. La coopération doit être un choix positif, pas négatif.

M. Loones estime que si l'on veut vraiment examiner les formes de coopération dans le détail, au-delà du débat technico-juridique et de l'analyse des méthodologies existantes, le sujet devrait être plus politique. Plutôt que d'examiner ce qui ne fonctionne pas sur le plan technique, nous devons nous pencher sur les causes profondes du manque de coopération dans notre pays. Selon l'intervenant, on observe non seulement une méfiance envers les autorités, mais aussi entre les autorités elles-mêmes. Il estime que c'est là que se situe le nœud du problème pour quiconque souhaite réellement trouver une dynamique permettant d'établir une plus grande coopération entre les administrations. Comment effacer la méfiance entre les administrations?

Comment l'expliquer? M. Loones est parvenu à tirer trois conclusions: premièrement, la méfiance s'explique largement par la répartition fragmentée des compétences. L'analyse de M. Pas est la suivante: «L'utilisation et l'introduction de l'obligation de coopération devraient, selon certains, remédier à une répartition des compétences déficiente, peu claire et fragmentée.» Étant donné que les compétences dans ce pays sont mal organisées, fragmentées entre différentes autorités, on tente d'y remédier en imposant une coopération obligatoire. M. Pas est allé encore plus loin en déclarant que certains pensent qu'une utilisation plus flexible des accords de coopération déplacerait intrinsèquement les compétences avec des majorités simples, ce qui, selon lui, serait une source de conflit permanente, car plus

#### IV. GEDACHTEWISSELING OVER DE EVALUATIE VAN DE KNELPUNTEN IN DE BEVOEGDHEIDSVVERDELING TUSSEN DE FEDERALE OVERHEID EN DE DEELENTEITEN

De heer Loones merkt op dat iedereen aanvoelt dat het op het gebied van samenwerking in dit land eigenlijk niet goed zit, dat er kansen onbenut blijven, dat de overheden in dit land onvoldoende samenzitten. Wat hem is bijgebleven uit de vragen die werden gesteld door de verschillende fracties, is dat ze dikwijls minstens impliciet de indruk wekten dat we niet alleen meer moeten samenwerken, maar dat de enige manier om samenwerking te kunnen garanderen is ze te verplichten, via gezamenlijke decreten, interfederale wetten, verplichte samenwerkingsakkoorden, herfederaliseren – de ultieme vorm van verplichte samenwerking. Dat vindt de heer Loones bijzonder. Samenwerking gebeurt immers best niet vanuit een verplichting, maar vanuit het inzicht van de noodzaak van samenwerking en vanuit het besef dat het een meerwaarde biedt. Samenwerken moet een positieve keuze zijn, geen negatieve.

De heer Loones meent dat, wanneer men de samenwerkingsvormen echt in de diepte wil bekijken, naast het technisch-juridische debat en de analyse van de bestaande methodieken, het thema eerder wat politieker zou moeten zijn. Men dient niet zozeer te kijken wat er technisch niet goed loopt, maar men dient naar de dieperliggende oorzaken van het gebrek aan samenwerking in ons land te kijken. Volgens spreker is er niet alleen een wantrouwen in de overheden, er is ook een wantrouwen tussen de overheden. Hij denkt dat daar de knoop ligt voor eenieder die effectief wil kijken naar een dynamiek om tot meer samenwerking te komen tussen de besturen. Hoe krijgt men het wantrouwen tussen de besturen weg?

Hoe is dat wantrouwen te verklaren? De heer Loones is tot drie conclusies gekomen: ten eerste is het wantrouwen in grote mate ingegeven door het feit dat er een versnipperde bevoegdheidsverdeling is. De analyse van de heer Pas luidde: «Het gebruik en de invoering van verplichting tot samenwerking zou volgens sommigen een gebrekkige, onduidelijke, versnipperde bevoegdheidsverdeling moeten remediëren.» Omdat de bevoegdheden in dit land slecht zijn georganiseerd, versnipperd zijn onder verschillende bestuurders, wordt geprobeerd om daaraan te remediëren door verplichte samenwerking op te leggen. De heer Pas ging zelfs verder, door te zeggen dat sommigen denken via een soepeler gebruik van samenwerkingsovereenkomsten intrinsiek bevoegdheden met gewone meerderheden

personne ne saurait avec certitude qui est compétent pour quelle matière et cela suscite la méfiance. Pour M. Loones, il s'agit de la première conclusion des auditions: ceux qui veulent davantage de coopération ne doivent pas seulement se concentrer sur l'instrument de la coopération, mais aussi sur la cause de la méfiance.

Une deuxième raison de cette méfiance est le fait que les différences dans notre pays sont sources de problème, et même que l'existence de différences dans notre pays est tout simplement niée par beaucoup. Il est interdit de dire que dans les deux Communautés, les gens souhaitent faire des choix quelque peu différents. Si les choses ne peuvent être dites, cela sape la confiance et rend la coopération impossible. Cela laisse parfois à penser que la paix communautaire règne. Ce n'est pas du tout le cas. L'accord de gouvernement dispose qu'il y aurait une solution pour les vols de nuit au-dessus de Zaventem, mais cette question n'est pas abordée. La défédéralisation des soins de santé devait également être examinée selon l'accord de gouvernement, mais elle n'est pas abordée. Des prises de position intéressantes sur le quota de médecins circulent, mais les choses continuent de traîner. La dette publique, les grandes différences entre les budgets des différentes autorités de notre pays, ne sont pas abordées. Depuis un an et demi, on annonce l'examen d'une politique du marché du travail asymétrique au sein de la Chambre, mais il n'a pas lieu. On donne l'impression qu'il existerait une paix communautaire dans ce pays, mais ce n'est tout simplement pas le cas.

Il n'y a cependant aucun mal à être différent, aussi longtemps que l'on respecte les choix faits par l'autre. M. Loones déclare ne voir aucun problème à ce que des choix politiques différents soient faits en Wallonie et en Flandre, il s'agit de choix adaptés à leurs propres besoins. L'intervenant se souvient que pendant la courte période durant laquelle il a été ministre de la Fonction publique, un débat avait lieu sur une aide aux fonctionnaires pour les *speed pedelecs*. Du côté francophone, personne n'était demandeur, du côté flamand, si. On peut problématiser cette situation ou examiner ce qui se passe réellement: les deux Communautés vivent dans des contextes différents. En Flandre, région plane, on se déplace beaucoup à vélo, tandis que c'est moins le cas en Wallonie en raison de son relief vallonné. Si l'on cessait de problématiser ces différences et que l'on respectait les différents choix politiques des deux côtés, on obtiendrait le meilleur terreau d'une réelle coopération.

te verschuiven, wat volgens de heer Pas zou leiden tot permanente conflictstof, omdat niemand dan nog zeker is wie voor wat bevoegd is en dit creëert wantrouwen. Voor de heer Loones vormt dit de eerste conclusie uit de hoorzittingen: wie meer samenwerking wil, moet zich niet alleen concentreren op het instrument van de samenwerking, maar moet zich concentreren op de oorzaak van het wantrouwen.

Een tweede reden voor het wantrouwen is het feit dat verschillen in ons land worden geproblematiseerd, en zelfs dat het bestaan van verschillen in ons land gewoon door velen wordt ontkend. Het mag niet worden gezegd dat in de beide Gemeenschappen mensen enigszins verschillende keuzes wensen te maken. Wanneer zaken niet benoemd mogen worden, ondergraaft dat het vertrouwen en wordt samenwerking onmogelijk. Er wordt soms de idee gewekt dat er communautaire rust zou zijn. Die is er absoluut niet. In het regeerakkoord staat dat er een oplossing zou komen voor de nachtvluchtroutes boven Zaventem, maar deze kwestie wordt niet aangepakt. Ook de defederalisering van de gezondheidszorg zou worden bekeken volgens het regeerakkoord, maar deze wordt niet aangepakt. Er circuleren interessante stellingnames over de artsenquota, maar de kwestie blijft maar aanslepen. De staatsschuld, de grote verschillen in de begrotingen van de verschillende overheden in ons land, wordt niet aangepakt. Al anderhalf jaar wordt aangekondigd dat het asymmetrische arbeidsmarktbeleid aan bod zal komen in de Kamer, maar dat gebeurt niet. Er wordt een schijn gecreëerd dat er communautaire rust zou zijn in dit land, maar dat is gewoon niet het geval.

Er is echter niets mis met verschillen, zolang er maar respect is voor de keuzes die een ander maakt. De heer Loones zegt er geen enkel probleem mee te hebben dat er andere beleidskeuzes worden gemaakt in Wallonië dan in Vlaanderen, het zijn keuzes die aangepast zijn aan de eigen noden. Spreker herinnert zich dat er in de korte periode dat hij minister van Ambtenarenzaken was, er een debat aan de gang was over steun aan ambtenaren voor *speedpedelecs*. Aan Franstalige kant was niemand vragende partij, aan Vlaamse kant wel. Dat kan geproblematiseerd worden, ofwel kan men kijken naar wat er echt aan de hand is: beide Gemeenschappen leven in een ander kader. In de vlakke regio van Vlaanderen wordt veel gefietst terwijl in het heuvelachtige Wallonië minder wordt gefietst. Als men zou stoppen met die verschillen te problematiseren en respect zou hebben voor de verschillende beleidskeuzes aan beide kanten, dan zou de beste humus ontstaan om effectief tot samenwerking te kunnen komen.

Une troisième cause, selon M. Loones, est que l'on en revient assez souvent, dans le débat, à des recettes du passé qui se sont avérées inefficaces. Bon nombre continuent de croire que la coopération n'intervient que lorsqu'elle est obligatoire, par exemple sous la forme de groupes de travail interfédéraux, de décrets mixtes ou de refédéralisation – la coopération obligatoire par excellence. Le seul levier dont on dispose alors est la possibilité de brandir la menace de la chute du gouvernement fédéral. La refédéralisation est le pouvoir des coulisses des cabinets, où le débat n'est pas mené de manière transparente, où la différence est enterrée et ne peut pas être nommée, où la coopération n'a lieu que lorsqu'on croit qu'elle doit être imposée.

Le membre a trouvé les auditions à cet égard très déconcertantes. Le professeur Vandenbossche, par exemple, a déclaré que de nombreux accords de coopération obligatoires n'ont jamais été mis en œuvre.

Le professeur Dumont a également souligné, dans son exposé, l'absolue nécessité des techniques du «fédéralisme coopératif» mais qu'il convenait «d'en user avec modération.» La coopération est nécessaire, mais en cas d'exagération dans son application, on se retrouve dans ce que le professeur Dumont qualifie de «piège de la décision conjointe». Les professeurs Uyttendaele et Verdussen ont dit exactement la même chose. Ils se sont sérieusement interrogés sur la légitimité démocratique et l'opposabilité juridique de la technique des accords de coopération. Les experts ont donc beaucoup de questions sur les recettes du passé, sur la coopération forcée.

Une Belgique à quatre est la voie la plus rapide vers une coopération encore plus forcée. Dans les articles de M. Magnette, M. Loones lit que dans une Belgique à quatre, la Wallonie veut coopérer avec Bruxelles pour la culture, les médias et l'enseignement. M. Magnette veut conclure pour cela des accords de coopération, alors que nous disposons d'un outil capable de fonctionner parfaitement, à savoir les Communautés. Il s'agit d'une institution limitée, légitimée démocratiquement, qui veille précisément à ce que cette rencontre ait lieu, à ce que Bruxelles puisse remplir sa fonction de capitale de la Belgique.

Pour M. Loones, la question est de savoir si la refédéralisation renforce la démocratie. Il ne s'agit pas seulement de l'organisation des compétences, mais surtout de l'organisation de la démocratie. Selon l'intervenant, le professeur Verdussen a clairement fait référence à l'aspect du déficit démocratique, à savoir «La préoccupation

Een derde oorzaak is voor de heer Loones dat in het debat nogal vaak wordt teruggegrepen naar recepten uit het verleden, die bewezen hebben dat ze niet werken. Heel wat mensen blijven geloven dat samenwerking er enkel komt wanneer ze verplicht wordt, bijvoorbeeld in de vorm van interfederale werkgroepen, gemengde decreten of herfederalisering – de verplichte samenwerking bij uitstek. De enige hefboom die dan bestaat, is de mogelijkheid om te dreigen met de val van de federale regering. Herfederalisering is de macht van de achterkamertjes van de kabinetten, waar het debat niet transparant wordt gevoerd, waar het verschil wordt begraven en niet mag worden benoemd, waar de samenwerking enkel plaatsvindt wanneer het geloof bestaat dat ze moet worden afgedwongen.

Het lid vond de hoorzittingen op dat vlak zeer ontluisterend. Professor Vandenbossche bijvoorbeeld zei dat heel wat van de verplichte samenwerkingsakkoorden nooit zijn uitgevoerd.

Ook professor Dumont zei in zijn betoog over de absolute noodzaak van de technieken van «*fédéralisme coopératif*»: «*il convient d'en user avec modération.*» Er moet samengewerkt worden, maar als men overdrijft met het afdwingen ervan, komt men terecht in wat professor Dumont de «*joint decision trap*» noemt. Professor Uyttendaele en professor Verdussen zeiden net hetzelfde. Ze stelden zich ernstige vragen bij de democratische legitimiteit en de juridische afdwingbaarheid van de techniek van de samenwerkingsakkoorden. De experts hebben dus heel wat vragen bij de recepten uit het verleden, bij de gedwongen samenwerking.

Een België met vier is de kortste weg om nog meer gedwongen samenwerkingen tot stand te moeten brengen. In de artikels van de heer Magnette leest de heer Loones dat in een België met vier, Wallonië met Brussel wil samenwerken voor cultuur, media en onderwijs. De heer Magnette wil daarvoor samenwerkingsakkoorden sluiten, terwijl er iets op tafel ligt dat perfect kan werken, namelijk de Gemeenschappen. Dat is een beperkt democratisch gelegitimeerde instelling die er precies voor zorgt dat die ontmoeting er komt, dat Brussel als hoofdstad van België kan fungeren.

Voor de heer Loones is de vraag of herfederalisering de democratie versterkt. Het gaat niet alleen om de organisatie van bevoegdheden, maar vooral over de organisatie van de democratie. Professor Verdussen verwees volgens spreker duidelijk naar het aspect van het democratisch deficit, namelijk «*La préoccupation d'un professeur*

d'un professeur de droit constitutionnel est évidemment le fédéralisme et son bon fonctionnement, mais aussi la démocratie».

M. Loones cite le principal paramètre de la démocratie mentionné par le professeur Verdussen, à savoir la «lisibilité, ou mieux encore “l’intelligibilité démocratique” du système». C’est exactement ce qui se retrouverait amoindri si nous reprenions certaines des compétences qui appartiennent aujourd’hui aux entités fédérées afin de les refédéraliser. M. Pas est également très clair sur ce point: «réfléchir au système fédéral, c’est aussi réfléchir à l’occasion de donner à ce processus décisionnel fédéral un caractère fédéral sans parité ni droit de veto.» C’est exprimer, de manière intellectuelle, que ceux qui prônent la refédéralisation doivent aussi être cohérents, et donc également faire sauter les verrous qui s’y opposent. Si nous sommes tous belges, il n’est pas nécessaire d’introduire des mécanismes de protection supplémentaires. M. Loones peut toutefois s’imaginer que cette solution ne bénéficiera pas du soutien de tous.

En résumé, le membre préconise trois choses: premièrement, reconnaître qu’il existe des différences et ne pas les problématiser; deuxièmement, veiller à ce que ces situations puissent être régies différemment et que les compétences soient adaptées aux situations; et troisièmement, ne pas revenir aux recettes du passé, mais adopter une approche différente. Selon l’intervenant, il devrait s’agir en 2024, ou plus tôt, de la question de savoir comment nous pouvons veiller à aboutir à un système qui change de dynamique. Aujourd’hui, la Belgique est négative: l’intention de ne pas scinder contraint les personnes à collaborer. Pourquoi ne peut-on pas inverser cette dynamique? Pourquoi ne pas confier la responsabilité de toutes les compétences aux entités fédérées et leur poser ensuite la question positive de savoir ce qu’elles veulent faire ensemble? Comment allons-nous coopérer dans un certain nombre de domaines pour faire en sorte qu’un certain nombre de questions puissent être traitées efficacement?

M. Loones espère qu’il a au moins mis les membres au défi de ne pas s’en tenir aux notions techniques de la coopération dans leurs interventions, mais d’examiner de plus près les problèmes qui, précisément, compliquent la coopération. Il est beaucoup plus utile de s’attaquer à ces problèmes que de chercher à savoir quels verrous ou obligations supplémentaires peuvent être introduits.

M. Calvo ne veut pas directement exposer l’ensemble de la vision institutionnelle de son parti politique, mais plutôt commenter certaines déclarations de M. Loones

*de droit constitutionnel est évidemment le fédéralisme et son bon fonctionnement, mais aussi la démocratie».*

De heer Loones haalt de belangrijkste parameter van democratie aan die professor Verdussen heeft genoemd, namelijk de «*lisibilité, ou mieux encore “l’intelligibilité démocratique” du système*». Deze wordt net kleiner wanneer we een aantal bevoegdheden die vandaag tot de deelstaten behoren terug zouden afnemen om ze te herfederaliseren. Ook de heer Pas was op dat vlak zeer duidelijk: «nadenken over het federale systeem is ook nadenken over de vraag of je die federale besluitvorming veeleer een federaal karakter moet geven zonder pariteit en vetorechten». Dat is een intellectuele manier om te verwoorden dat wie pleit voor herfederalisering, ook consequent moet zijn en dan ook de grendels die daarop zitten moet laten springen. Als we toch allemaal Belgen zijn, is er geen nood om nog beschermingsmechanismen in te voeren. De heer Loones kan zich echter inbeelden dat het draagvlak voor die oplossing niet door iedereen gedeeld zal worden.

Samengevat pleit het lid voor de drie volgende zaken: erkennen dat er verschillen zijn en die niet problematiseren, ten tweede, ervoor zorgen dat die situaties verschillend bestuurd kunnen worden en dat de bevoegdheden aan de situaties worden aangepast, en ten derde, niet teruggrijpen naar de recepten van het verleden, maar kiezen voor iets anders. Volgens spreker zou het in 2024, of vroeger, dienen te gaan over de vraag hoe we ervoor kunnen zorgen dat we in een systeem terecht komen dat van dynamiek verandert. Vandaag is België negatief: het voornemen om niet te splitsen dwingt mensen om samen te werken. Waarom kan die dynamiek niet worden omgekeerd? Waarom kunnen de deelstaten niet verantwoordelijk worden gesteld voor alle bevoegdheden en hen vervolgens de positieve vraag stellen wat de deelstaten samen willen doen? Hoe gaan we samenwerken op een aantal domeinen om ervoor te zorgen dat een aantal zaken efficiënt kunnen worden aangepakt?

De heer Loones hoopt minstens de leden uitgedaagd te hebben om in hun tussenkomsten niet alleen te blijven hangen bij de technische noties van samenwerking, maar wat dieper te kijken welke problemen precies de samenwerking bemoeilijken. Die problemen aanpakken is veel nuttiger dan te zoeken naar welke extra grendels of verplichtingen kunnen worden ingevoerd.

De heer Calvo wil niet meteen de hele institutionele visie van zijn politieke partij uiteenzetten, maar eerder ingaan op bepaalde uitspraken van de heer Loones en



et des aspects qui ont été mis en évidence lors des auditions.

Premièrement, il existe de nombreuses différences en Belgique, mais le débat plus fondamental est de savoir comment décrire ces différences et ensuite d'avancer sur ce point. M. Calvo a un autre point de vue sur ces différences. Pour lui, elles font partie d'une saine démocratie avec une divergence d'opinions organisée entre partis et responsables politiques. Pour M. Loones, il s'agit très souvent de différences entre deux communautés linguistiques et deux groupes linguistiques. Selon M. Calvo, M. Loones sous-estime largement la part des divergences d'opinions politiques et idéologiques qui se manifestent à l'intérieur de la Flandre, de Bruxelles et de la Wallonie. Par conséquent, l'intervenant estime que tant pour les compétences des entités fédérées que pour les compétences fédérales, il convient de réfléchir à la manière dont la démocratie peut se déployer, et de mieux et davantage organiser la divergence d'opinions. Il ne partage pas la vision de M. Loones selon laquelle la démocratie fédérale se résume à une politique en coulisses et à des divergences d'opinions entre les cabinets et entre les néerlandophones et les francophones. Pour M. Calvo, il existe des défis, tant au niveau flamand qu'au niveau fédéral, en matière de démocratie, de transparence et d'une meilleure organisation, plus transparente, de la divergence d'opinions, qui se situe parfois effectivement entre groupes linguistiques, mais surtout entre familles politiques et idéologiques.

Deuxièmement, M. Calvo est convaincu que toute structure institutionnelle requiert et impose toujours la coopération. De nombreuses formes de coopération seront également nécessaires dans le système de M. Loones, complexité et proximité obligent. Cette obligation n'est pas seulement formelle, mais le bon voisinage exige une coopération et des partenariats. Au cours des auditions, il est apparu clairement que le défi consiste à évoluer peut-être vers des formes de coopération moins nombreuses mais mieux organisées. Il convient dès lors d'examiner non seulement quelles nouvelles formes de coopération sont nécessaires, mais aussi quelles formes de coopération actuelles doivent être supprimées et lesquelles doivent être améliorées. M. Calvo n'a pas encore d'opinion tranchée sur le sujet. Pour lui, il s'agit certainement du fonctionnement du Comité de concertation et de son suivi parlementaire. Il est possible que les conférences interministérielles aient encore un avenir, mais celles qui n'existent que sur papier ou qui servent principalement à enregistrer les divergences d'opinions n'ont que peu d'utilité. Par conséquent, il faut peut-être moins de conférences interministérielles et celles-ci doivent surtout revêtir un caractère temporaire.

op aspecten die tijdens de hoorzittingen nadrukkelijk naar voren zijn gekomen.

Ten eerste zijn er in België heel wat verschillen, maar het meer fundamentele debat is hoe men die verschillen omschrijft en er dan mee aan de slag gaat. De heer Calvo heeft een andere visie op die verschillen. Voor de heer Calvo behoren ze tot een gezonde democratie met een georganiseerd meningsverschil tussen partijen en politici. Voor de heer Loones gaat het heel vaak om verschillen tussen twee taalgemeenschappen en twee taalgroepen. Volgens de heer Calvo onderschat de heer Loones erg het aandeel van de politieke en ideologische meningsverschillen die zich zowel intra-Vlaams, intra-Brussels als intra-Waals manifesteren. Spreker is dan ook van mening dat men zowel inzake deelstaatbevoegdheden als inzake federale bevoegdheden dient na te denken hoe de democratie zich kan uitrollen en hoe het meningsverschil beter en meer kan worden georganiseerd. Hij is het niet eens met de visie van de heer Loones dat de federale democratie gelijk is aan achterkamertjespolitiek en meningsverschillen tussen de kabinetten en tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Voor de heer Calvo liggen er zowel op Vlaams als federaal niveau uitdagingen inzake democratie, transparantie en het beter en transparanter organiseren van het meningsverschil, dat soms inderdaad tussen taalgroepen zit, maar veelal tussen politieke en ideologische families.

Ten tweede is de heer Calvo ervan overtuigd dat elke institutionele structuur altijd samenwerking vereist en afdwingt. Ook in het systeem van de heer Loones zullen er veel samenwerkingsvormen nodig zijn. Ook complexiteit en nabijheid verplichten daartoe. Die verplichting is niet alleen een formeel gegeven, voor goed nabuurschap zijn nu eenmaal samenwerking en samenwerkingsverbanden nodig. Tijdens de hoorzittingen bleek duidelijk dat men voor de uitdaging staat om misschien naar minder, maar wel betere samenwerkingsvormen te gaan. Men moet dus niet alleen nadenken over de vraag welke nieuwe samenwerkingsvormen er nodig zijn, maar ook welke van de huidige samenwerkingsvormen er geschrapt en welke er verbeterd dienen te worden. De heer Calvo heeft daarover nog geen uitgesproken mening. Voor hem gaat het zeker om de werking van het Overlegcomité en de parlementaire opvolging ervan. Interministeriële conferenties hebben misschien nog wel een toekomst, maar interministeriële conferenties die op papier bestaan of vooral dienen om meningsverschillen te noteren, leveren weinig op. Misschien zijn er dus minder interministeriële conferenties nodig en dienen ze vooral een tijdelijk karakter te krijgen.

Il est également intéressant de vérifier si les processus inhérents aux plans d'action interfédéraux et nationaux peuvent être normalisés. Il en va de même pour les accords de coopération. Actuellement, on réfléchit chaque fois au processus et au résultat final. Avant d'ajouter de nouvelles formes de coopération, il serait opportun d'apporter un peu de clarté et de normalisation aux partenariats actuels et d'en supprimer certains. Il convient de réfléchir à la manière de développer sensiblement la politique parlementaire interfédérale, y compris sans Sénat. Comment s'assurer que la coopération ne se fait pas seulement au niveau exécutif, mais aussi au niveau législatif?

Troisièmement, M. Calvo est convaincu que les institutions et les règles du jeu politique sont importantes pour la coopération, mais aussi que l'on sous-estime fortement l'aspect non institutionnel dans ce domaine. Il pense, par exemple, à la politique linguistique, à l'encouragement de la connaissance des langues nationales. Il est convaincu qu'une politique active en la matière est plus fondamentale et plus importante pour l'atmosphère et la coopération dans le pays que le fonctionnement exact et le règlement d'ordre intérieur du Comité de concertation. Encourager les gens à apprendre la langue de l'autre et considérer cela comme une richesse est très important pour parvenir à une plus grande coopération. Il en va de même pour la politique culturelle belge. Sans vouloir offenser ses collègues flamingants, M. Calvo espère qu'au cours de cette législature, sous l'impulsion du secrétaire d'État Dermine et de la ministre Wilmès, on redécouvrira réellement le potentiel des institutions culturelles et scientifiques fédérales. Il est convaincu qu'il s'agit là aussi d'un important aspect de la coopération. Il en va de même pour les échanges d'élèves et d'étudiants.

Quatrièmement, M. Calvo souligne que les règles du jeu, les institutions et les structures sont très importantes, mais que les responsables politiques doivent encore tenir leurs promesses. Il croit sincèrement que la prévisibilité, la rigidité avec laquelle chaque niveau politique est devenu avant tout un niveau de campagne, où les partis et les responsables politiques s'affrontent, nuit davantage au pays que l'enchevêtrement des institutions. Cet enchevêtrement est devenu en partie le prétexte à une culture politique qui devient incontrôlable et dans laquelle, trop souvent, un ministre d'un niveau s'oppose à des ministres d'un autre niveau. On peut imaginer une nouvelle architecture des institutions, mais, sans changement de culture politique, on pourra très vite convoquer une autre commission pour évaluer la réforme de l'État. Le fait que la coopération soit un état d'esprit, une mission pour chaque responsable politique,

Ook interessant is het om na te gaan of de processen rond interfederaal en nationale actieplannen kunnen worden gestandaardiseerd. Hetzelfde geldt voor de samenwerkingsakkoorden. Nu wordt er telkens opnieuw nagedacht over het proces en het eindresultaat. Vóór men nieuwe samenwerkingsvormen toevoegt, zou het goed zijn in de huidige samenwerkingsverbanden een stukje helderheid en standaardisering te brengen en een aantal ervan te schrappen. Er moet worden nagedacht over hoe er ook zonder een Senaat veel meer interfederaal parlementaire politiek kan zijn. Hoe kan men ervoor zorgen dat samenwerking er niet alleen is op uitvoerend, maar ook op wetgevend niveau?

Ten derde is de heer Calvo ervan overtuigd dat voor de samenwerking niet enkel instellingen en politieke spelregels belangrijk zijn, maar ook dat het niet-institutionele op dat terrein heel erg wordt onderschat. Het gaat dan bijvoorbeeld over het taalbeleid, het aanmoedigen van de kennis van de landstalen. Hij is ervan overtuigd dat een actief beleid daarrond fundamenteel en belangrijker is voor de sfeer en samenwerking in het land dan de exacte werking en het huishoudelijk reglement van het Overlegcomité. Mensen aanmoedigen elkaars taal te leren en dat beschouwen als een rijkdom is toch heel belangrijk om tot meer samenwerking te komen. Hetzelfde geldt voor het Belgisch cultuurbeleid. De heer Calvo wil de flamingante collega's niet schofferen, maar hoopt wel dat tijdens deze legislatuur onder impuls van staatssecretaris Dermine en minister Wilmès het potentieel van de federale culturele en wetenschappelijke instellingen echt wordt herontdekt. Hij is ervan overtuigd dat ook dat een belangrijk verhaal van samenwerking is. Hetzelfde geldt voor de uitwisseling van scholieren en studenten.

Ten vierde wijst de heer Calvo erop dat spelregels, instellingen en structuren heel belangrijk zijn, maar dat de politici het nog altijd moeten waarmaken. Hij denkt oprecht dat de voorspelbaarheid, de starheid waarmee elk beleidsniveau intussen vooral een campagneniveau is geworden, waar partijen en politici tegenover elkaar staan, het land meer parten speelt dan het kluwen van de instellingen. Dat kluwen is voor een stuk een excuus geworden voor een politieke cultuur die doorschiet en waarin al te vaak een minister van het ene niveau oppositie voert tegen ministers van het andere niveau. Men mag dan al een nieuwe architectuur van de instellingen bedenken, maar als de politieke cultuur niet wijzigt, dan kan men vrij snel opnieuw een commissie bijeenroepen om de Staatshervorming te evalueren. Dat samenwerking een *mindset* is, een opdracht voor elke individuele politicus, dat beleidsverantwoordelijkheid

que prendre ses responsabilités politiques signifie aussi chercher à trouver un compromis avec d'autres niveaux politiques, n'a pas été suffisamment abordé dans les débats pour le moment.

Enfin, M. Calvo souhaite réfléchir à ce qui pourrait véritablement changer la donne.

M. Loones préconisait de sortir le débat des coulisses et de lui rendre sa place attitrée, sur une scène publique et ouverte où les idées peuvent s'échanger. Selon M. Calvo, la meilleure scène est celle de la circonscription fédérale. Si l'on veut donner un avenir au pays, il faut aussi lui donner un espace démocratique fédéral et celui-ci ne peut être organisé avec des circonscriptions provinciales. Il faut réfléchir aux modalités d'une telle circonscription. En ce qui le concerne, M. Calvo n'est pas favorable à des quotas fixes pour les néerlandophones et les francophones. Il faut toutefois oser se pencher sur l'ensemble des formes de coopération, la position des minorités et la représentation garantie. Cette discussion ne peut à vrai dire avoir lieu que moyennant une plus grande confiance entre les partis politiques et entre les entités fédérées. Il faudrait pratiquement ajouter la circonscription fédérale comme thème supplémentaire aux travaux de la commission, mais comme cela n'est pas possible du point de vue du calendrier, M. Calvo souhaite vraiment défendre l'inclusion de la circonscription fédérale dans l'architecture institutionnelle du futur. Il est persuadé que cela contraindra également les responsables politiques à se comporter différemment dans le pays et la démocratie fédérale.

Mme Bury fait remarquer que la dernière réforme de l'État a débouché sur une répartition fragmentée des compétences et une coopération obligatoire, dans une mesure bien plus grande que celle prévue à l'origine par la Constitution, principalement pour des matières communautaires. En ce qui concerne les matières régionales, nous en sommes arrivés là en raison d'une doctrine juridique controversée, du législateur spécial et du législateur ordinaire qui ont outrepassé leurs attributions, et de l'activisme judiciaire – un gouvernement des juges – que l'intervenante n'approuve pas du tout.

M. Anciaux trouve cette analyse surprenante, vu que la Constitution dispose que la Belgique est un pays fédéral, composé de Régions et de Communautés.

Mme Bury répond que la Constitution ne décrit pas en détail quelle compétence doit être exercée à quel niveau.

nemen ook zoeken is naar een compromis met andere beleidsniveaus, is in de debatten voorlopig te weinig aan bod gekomen.

Tot slot wil de heer Calvo nog even stilstaan bij wat een echte *gamechanger* kan zijn.

De heer Loones pleitte ervoor het debat uit de achterkamertjes te halen en te brengen waar het hoort, op een podium voor de ideeënstrijd met een publiek en open karakter. Het beste podium is, volgens de heer Calvo, de federale kieskring. Als men het land een toekomst wil geven, moet men het ook een federale democratische ruimte toekennen en dat kan niet via provinciale kieskringen worden georganiseerd. Over de modaliteiten van zo'n kieskring moet worden nagedacht. Persoonlijk is de heer Calvo geen voorstander van vaste quota voor Nederlandstaligen en Franstaligen. Wel moet men durven kijken naar het ruimere geheel van samenwerkingsvormen, de positie van minderheden en een gegarandeerde vertegenwoordiging. Dat gesprek kan echter enkel plaatsvinden als er meer vertrouwen is tussen politieke partijen en tussen de deelstaten. De federale kieskring zou bijna als extra thema aan de werkzaamheden van de commissie moeten worden toegevoegd, maar aangezien dat qua *timing* niet mogelijk is, wil de heer Calvo hier toch echt een lans breken om de federale kieskring een plaats te geven in de institutionele architectuur van de toekomst. Het is zijn overtuiging dat het politici ook zal verplichten om zich op een andere manier in het land en de federale democratie te bewegen.

Mevrouw Bury merkt op dat de jongste Staatshervorming heeft geleid tot versnipperde bevoegdheidstoewijzingen en tot verplichte samenwerking, in veel ruimere mate dan oorspronkelijk voorzien door de Grondwet, voornamelijk voor gemeenschapsaangelegenheden. Wat de gewestaangelegenheden betreft zijn we daartoe gekomen door toedoen van omstreden rechtsleer, de bijzondere wetgever en de gewone wetgever die hun boekje te buiten zijn gegaan en rechterlijk activisme – *un gouvernement des juges* – waar spreekster zich helemaal niet kan vinden.

De heer Anciaux vindt dit een verrassende analyse, vermits in de Grondwet staat dat België een federaal land is, dat bestaat uit Gewesten en Gemeenschappen.

Mevrouw Bury antwoordt dat er in de Grondwet geenszins in detail beschreven wordt welke bevoegdheid op welk niveau moet worden uitgeoefend.

M. Eerdekens ne comprend pas non plus l'allusion aux aspects juridictionnel et jurisprudentiel, en ce qui concerne les Régions, qui n'ont pas été créées sur cette base.

Mme Bury précise que si l'on considère la répartition actuelle non homogène des compétences à la suite des réformes de l'État, il s'est avéré qu'il s'agissait d'une sorte de technique pour ramener au niveau fédéral ce qui avait été transféré aux entités fédérées. La difficulté réside donc dans le fait que ces compétences n'ont pas été correctement réparties. En ce qui concerne l'UE, la nécessité de mettre sur pied une coopération obligatoire s'est également manifestée. Face au beau principe du fédéralisme et de la coopération dans ce cadre, la réalité politique est qu'il existe de grandes différences de vision entre les entités fédérées, ce qui est source d'indécision et d'impossibilité de gouverner. Pour y remédier, il faut donc davantage d'autonomie et non davantage de coopération.

Bref, aussi longtemps que nous devons opérer dans un cadre belge, nous devons nous efforcer d'obtenir davantage d'autonomie pour les entités fédérées, et là où une collaboration est nécessaire, il est inacceptable qu'elle soit imposée. Dans la mesure du possible, les formes de coopération doivent être instaurées sur une base autonome et informelle et ne doivent certainement pas être juridiquement contraignantes.

Le constituant et le législateur spécial doivent faire preuve d'une grande prudence dans la définition des formes de coopération. Lorsque l'interaction entre le niveau fédéral et les entités fédérées demeure inévitable, le niveau fédéral devrait être au service des entités fédérées. Mme Bury ne veut absolument pas d'un mécanisme de substitution fédéral et encore moins qu'il soit inscrit dans la Constitution. Il est également hors de question que le Comité de concertation ou d'autres obligations de coopération soient inscrits dans la Constitution ou dans les lois spéciales. L'intervenante ne souhaite pas non plus que le Comité de concertation devienne le principal organe de concertation. Elle n'est pas davantage favorable à la réanimation du Sénat en tant que forum de coopération majeur.

Il est nécessaire de démocratiser les accords de coopération existants et il doit être possible de les renégocier ou de les résilier.

Dans le contexte international, les entités fédérées doivent, autant que possible, pouvoir participer et s'exprimer directement, et lorsque le niveau belge est le seul interlocuteur, il doit, autant que possible, servir

De heer Eerdekens begrijpt evenmin waarom met betrekking tot de Gewesten over rechterlijke aspecten en rechtspraak wordt gesproken, aangezien die helemaal niet op deze basis tot stand zijn gekomen.

Mevrouw Bury verduidelijkt dat als gekeken wordt naar de huidige niet-homogene bevoegdheidsverdeling als gevolg van de Staatshervormingen, het een soort techniek is gebleken om op die manier wat aan de deelstaten werd overgeheveld toch weer naar het federale niveau te halen. De moeilijkheid is dus dat die bevoegdheden niet op de juiste manier werden opgesplitst. Wat de EU betreft bleek er ook een noodzaak te zijn om een verplichte samenwerking op gang te brengen. Tegenover het mooie principe van het federalisme en de samenwerking binnen dat kader staat de politieke realiteit van de grote verschillen in visie tussen de deelstaten die tot besluiteloosheid en onbestuurbaarheid leiden. Om daaraan te verhelpen is dus nood aan meer autonomie in plaats van meer samenwerking.

Kortom, zolang er gehandeld dient te worden in een Belgisch kader, moet dus gestreefd worden naar meer autonomie voor de deelstaten, en waar nog wel moet samengewerkt worden is het verplichten van die samenwerking uit den boze. Samenwerkingsvormen dienen zo veel mogelijk op autonome, informele basis te gebeuren en zeker niet in rechte afdwingbaar zijn.

De Grondwetgever en de bijzondere wetgever dienen zeer terughoudend te zijn bij het uittekenen van samenwerkingsvormen. Waar interactie tussen het federale niveau en de deelstaten nog onvermijdelijk is, zou het federale niveau ten dienste moeten staan van de deelstaten. Mevrouw Bury wil zeker niet weten van een federaal substitutiemechanisme en al zeker niet dat het in de Grondwet wordt ingeschreven. Dat het Overlegcomité of andere samenwerkingsverplichtingen in de Grondwet of de bijzondere wetten worden ingeschreven is evenzeer uit den boze. Spreekster wil ook niet dat het Overlegcomité wordt uitgebouwd tot de belangrijkste overleginstantie. Ze staat ook niet achter het reanimeren van de Senaat als een groot samenwerkingsforum.

Er is nood aan democratisering van de bestaande samenwerkingsakkoorden en het moet mogelijk zijn om ze te heronderhandelen of op te zeggen.

In de internationale context dienen de deelstaten zo veel mogelijk rechtstreeks te kunnen deelnemen en zich uitspreken en waar het Belgische niveau de enige gesprekspartner is, moet dat zo veel mogelijk fungeren



de relais aux décisions des entités fédérées. Lorsque cela est possible au niveau international, le droit de vote doit être scindé afin que les entités fédérées puissent agir séparément. Il est également important que l'UE puisse tenir compte de la réalité institutionnelle du pays. La solution ultime, selon l'intervenante, réside dans la répartition ordonnée afin que toutes les entités fédérées puissent poursuivre leurs activités de manière autonome.

Pour M. Van Goidsenhoven, un système fédéral se définit comme une synergie entre la répartition des compétences, le règlement des conflits et la coopération.

La coopération est généralement désignée par la notion de fédéralisme coopératif. Le besoin de coopération se fait le plus ressentir lorsque le système de répartition des compétences repose sur le principe de l'autonomie des différentes composantes et lorsque les domaines de compétences sont morcelés. Si une impulsion à la coopération intrafédérale a été donnée dans la Constitution dès la première réforme de l'État en 1970, le vaste cadre de coopération institutionnelle remonte à la troisième réforme de l'État, c'est-à-dire aux années 1988-1989. Les réformes ultérieures ont étendu ce cadre, non seulement en augmentant le nombre de matières dans lesquelles une coopération est imposée, mais aussi en introduisant de nouveaux concepts de coopération. À l'occasion de la dernière réforme de l'État en 2014, par exemple, le législateur spécial a créé les décrets et ordonnances conjoints.

Au travers des nombreuses auditions, la commission a pu faire le constat que les formes de coopération foisonnent et qu'il est fait preuve d'inventivité lors de chaque réforme. Le bilan reste pourtant sans appel, sur la base des expériences de coopération dans certains domaines, évoquées lors des travaux de la commission et du travail parlementaire mené dans les diverses assemblées. Cette coopération doit être renforcée ou, à tout le moins, aménagée dans un certain nombre de domaines. Pour coopérer, l'essentiel est la volonté, mais des mécanismes bien conçus peuvent évidemment y contribuer. Aujourd'hui déjà, le Comité de concertation est appelé à déminer des conflits de compétences et à forcer des accords de coopération quand c'est nécessaire, et la Cour constitutionnelle sera sans doute appelée dans le futur, plus encore qu'aujourd'hui, à inciter les différentes parties du pays à collaborer.

La loyauté fédérale en tant que modalité de coopération est également un aspect de la prévention des conflits

als doorgeefluik van wat door de deelstaten is beslist. Waar mogelijk op internationaal vlak dient het stemrecht te worden opgesplitst zodat de deelstaten apart kunnen optreden. Het is ook van belang dat de EU rekening kan houden met de institutionele realiteit van het land. De ultieme oplossing is volgens spreekster de ordelijke opdeling zodat alle deelstaten alleen verder kunnen.

Voor de heer Van Goidsenhoven kan een federaal stelsel worden gedefinieerd als een synergie tussen bevoegdheidsverdeling, conflictoplossing en samenwerking.

Met samenwerking bedoelen we meestal de notie van coöperatief federalisme. De behoefte aan samenwerking wordt vooral duidelijk wanneer het systeem van bevoegdheidsverdeling steunt op een beginsel van de autonomie van de verschillende componenten en de bevoegdheidsterreinen versnipperd zijn. Ofschoon met de eerste Staatshervorming in 1970 al een eerste impuls voor interfederale samenwerking werd vastgelegd in de Grondwet, kwam het merendeel van de institutionele samenwerking pas tot stand met de derde Staatshervorming, dat wil zeggen in de jaren 1988-1989. Alle latere hervormingen hebben dit kader verder uitgebreid, niet alleen vanwege de toename van het aantal aangelegenheden waarvoor samenwerking vereist is, maar tevens door de invoering van nieuwe samenwerkingsvormen. Ter gelegenheid van de laatste Staatshervorming in 2014 heeft de bijzondere wetgever bijvoorbeeld de gezamenlijke decreten en ordonnanties in het leven geroepen.

Via talrijke hoorzittingen heeft de commissie kunnen vaststellen dat er zeer veel samenwerkingsvormen zijn en dat men zich bij elke hervorming uiterst inventief toont. Als we kijken naar de ervaringen met samenwerking op meerdere gebieden, die tijdens het werk van de commissie en de parlementaire werkzaamheden in de verschillende assemblees zijn genoemd, blijft de conclusie echter duidelijk. Deze samenwerking moet worden versterkt, of op zijn minst op een aantal terreinen worden aangepast. Het belangrijkste aspect bij samenwerking is de wil om zich erop toe te leggen, maar goed uitgedachte mechanismen kunnen hier natuurlijk aan bijdragen. Nu al wordt het Overlegcomité verzocht om bevoegdheidsconflicten op te lossen en waar nodig samenwerkingsakkoorden af te dwingen, en het Grondwettelijk Hof zal ongetwijfeld in de toekomst, meer nog dan vandaag de dag, gevraagd worden de verschillende partijen tot samenwerking aan te zetten.

De federale loyauté als samenwerkingsvorm is eveneens een aspect om conflicten te vermijden. Sinds de

qui, depuis la sixième réforme de l'État, figure dans la liste des règles de répartition des compétences à la lumière desquelles la Cour constitutionnelle contrôle les lois, les décrets et les ordonnances. Établir une liste des compétences fédérales qui, aujourd'hui, sont souvent implicites serait d'ailleurs certainement un exercice aussi délicat que nécessaire. La doctrine s'y est employée, de même que le Conseil d'État, au travers des avis de sa section de législation. La Cour constitutionnelle a souvent tranché clairement les questions qui se posaient à cet égard, mais l'exercice consistant à fixer la liste de compétences implicites, à établir qui fait quoi, au-delà de ce que précisent les lois spéciales et les rares articles de la Constitution, ne sera pas simple, dans la mesure où il ne manquera pas de révéler ce que chaque parti envisage comme mission pour l'État fédéral. Comme le souligne le professeur Hugues Dumont, «Si l'article 35 est pris dans un sens destructeur, avec la volonté de laisser le *minimum minimorum* au niveau fédéral, c'est tout de même une bombe à retardement.» Il est impératif de trouver un correct équilibre entre un fédéralisme coopératif pur et un fédéralisme concurrentiel. C'est ce qu'il y a de plus avantageux à long terme. En ce sens, comme les experts l'ont indiqué, il serait intéressant que le législateur renforce les instruments existants dans la coopération intergouvernementale en faisant davantage intervenir le pouvoir législatif afin de les rendre plus efficaces.

La pratique des accords de coopération pose, selon de nombreux intervenants, la question très légitime du principe de légalité du droit d'amendement des parlementaires. Des idées de solutions ont été présentées et il convient certainement, pour les gouvernements, de mener le débat sur chaque coopération dans leur assemblée.

Concernant le Sénat, le groupe de M. Van Goidsenhoven partage les nombreuses analyses des experts car le Sénat offre toutes les opportunités pour la mise en place et la concrétisation d'un fédéralisme de coopération. Le Sénat demeure en effet le seul endroit où les parlementaires des entités fédérées peuvent se rencontrer. Il est vrai que depuis 2014, ses compétences ont été drastiquement réduites. Toutefois, du fait que le Sénat est aujourd'hui une assemblée essentiellement composée d'élus issus des parlements fédérés, il participe pleinement, même de manière incidente, à la promotion du fédéralisme coopératif.

De nombreux experts ont plaidé pour le renforcement du rôle du Sénat dans le futur pour, par exemple, rencontrer certaines des critiques adressées au Comité de concertation, car le dialogue institutionnel qui se noue au sein

desde Staatshervorming staat ze al op de lijst van regels inzake bevoegdheidsverdeling op basis waarvan het Grondwettelijk Hof de wetten, decreten en ordonnances controleert. Het opstellen van een lijst met federale bevoegdheden, die momenteel vaak impliciet zijn, zou overigens beslist een delicate maar noodzakelijke oefening zijn. De rechtsleer heeft zich erover gebogen, en ook de Raad van State, via de adviezen van zijn afdeling Wetgeving. Het Grondwettelijk Hof heeft zich al vaak duidelijk uitgesproken over de kwesties die op dit gebied speelden, maar een lijst met impliciete bevoegdheden opstellen, bepalen wie wat doet, los van wat is vastgelegd in de bijzondere wetten en in de zeldzame artikelen van de Grondwet, zal nog niet eenvoudig worden. Het zal immers ongetwijfeld alle uiteenlopende standpunten aan het licht brengen van wat elke partij als missie voor de federale overheid ziet. Om professor Hugues Dumont te citeren: «Als men artikel 35 in vernietigende zin wil interpreteren, door het absolute minimum aan het federale niveau over te laten, dan is dat toch wel een tijdbom.» Het is absoluut noodzakelijk om een correct evenwicht te vinden tussen een zuiver coöperatief federalisme en een concurrerend federalisme. Dat is op termijn het beste. In dat verband zou het, zoals de deskundigen ook al hebben aangegeven, interessant zijn indien de wetgever de bestaande instrumenten voor intergouvernementale samenwerking zou versterken en efficiënter zou maken door de wetgevende macht vaker te laten optreden.

De praktijk van de samenwerkingsakkoorden roept volgens meerdere sprekers de zeer gerechtvaardigde vraag op van het wettigheidsbeginsel met betrekking tot het recht van amendement van de parlementsleden. Er zijn verschillende ideeën geopperd voor oplossingen en het is dan ook een goed idee dat de regeringen in hun assemblee over elke samenwerking debatteren.

Wat de Senaat betreft, deelt de fractie van de heer Van Goidsenhoven de vele analyses van de deskundigen, want de Senaat biedt alle mogelijkheden voor de invoering en verwezenlijking van een coöperatief federalisme. De Senaat is immers de enige plek waar de parlementsleden van de deelstaten elkaar kunnen ontmoeten. Het is waar dat zijn bevoegdheden sinds 2014 drastisch zijn teruggebracht. Maar omdat de Senaat tegenwoordig een assemblee is die hoofdzakelijk uit verkozenen van de deelstaatarlementen bestaat, draagt hij, ook al is het maar incidenteel, volledig bij aan de bevordering van het coöperatieve federalisme.

Meerdere experts hebben, bijvoorbeeld om de kritiek op het Overlegcomité op te vangen, gepleit voor een toekomstige versterking van de rol van de Senaat, want de institutionele dialoog binnen de Senaat biedt

du Sénat présente incontestablement, selon eux, davantage de garanties démocratiques. Toutefois, le membre voudrait rappeler ici que dans chaque assemblée, les parlementaires peuvent interpellier le gouvernement; ils exercent en effet un contrôle politique sur son action au sein du Comité de concertation. Chaque ministre membre ou présent au Comité de concertation y exerce son action politique. La règle du consensus n'interdit pas de s'expliquer devant l'assemblée parlementaire à cet égard. Le fait que le Comité de concertation n'ait pas de devoir réglementaire ou normatif n'y change rien.

En guise de conclusion, M. Van Goidsenhoven revient sur la place du Sénat dans le paysage de la concertation belge. À l'occasion d'une prise de parole dont on se souviendra, MM. Uyttendaele et Verdussen ont, très justement, déclaré ce qui suit: «Approfondir le fédéralisme, c'est renforcer la seconde Chambre et non la détruire, et mieux, la seconde Chambre doit être pensée, conçue, non pas uniquement comme une troisième Chambre du pouvoir législatif fédéral, mais comme le creuset du fédéralisme coopératif. Là où, de manière impropre sur le plan conceptuel, d'aucuns revendiquent l'évolution du régime politique vers un modèle confédéral, ils ne comprennent pas que le lieu où un modèle de fédéralisme approfondi et consensuel peut se déployer, c'est précisément au sein d'une seconde Chambre à la composition et aux attributions fondamentalement repensées.»

Une réforme de l'État ne doit pas être une simple «sur-couche» qui consisterait en un nouveau transfert de compétences en faveur des entités fédérées. Il faut discuter de tout et penser à ce qu'il serait possible de régionaliser, de communautariser, mais aussi de refédéraliser éventuellement, en visant l'efficacité, la cohésion sociale, la lisibilité et l'organisation de l'État.

Au-delà des appréciations juridiques sur les mécanismes de coopération, M. Van Goidsenhoven retient à titre personnel que c'est souvent une question d'état d'esprit qui peut pousser les deux entités à travailler ensemble. Une nouvelle structure de l'État devrait conduire à un renforcement des entités fédérées et du niveau fédéral dans leur capacité à travailler ensemble.

M. Eerdekens constate que le thème des formes de coopération a mis en exergue non seulement toute la difficulté institutionnelle de notre pays, mais aussi des faiblesses juridiques et politiques. Chacun en a conclu que les experts allaient dans son sens, ce qui est de bonne guerre, mais M. Eerdekens en tire surtout la conclusion, – et cela vaut autant pour les défenseurs d'un fédéralisme plus poussé que pour ceux du régionalisme – que les

volgens hen ongetwijfeld meer garanties voor de democratie. Het lid wil er evenwel aan herinneren dat de parlementsleden in elke assemblee de mogelijkheid hebben de regering op het matje te roepen; zij oefenen *de facto* een politieke controle uit op haar optreden in het Overlegcomité. Elke minister die lid is van of aanwezig is in het Overlegcomité, oefent er zijn politieke activiteit uit. De consensusregel weerhoudt hen er niet van om zich hierover ten overstaan van de parlementaire assemblee uit te spreken. Het feit dat het Overlegcomité geen regelgevende of normatieve plicht heeft, verandert hier niets aan.

Concluderend komt de heer Van Goidsenhoven nog even terug op de plaats van de Senaat in het Belgisch overleglandschap. Tijdens een interventie die we ons nog lang zullen herinneren, verklaarden de heren Uyttendaele en Verdussen geheel terecht het volgende: «Het federalisme uitdiepen, gebeurt door de tweede kamer te versterken, niet door ze te vernietigen. Sterker nog, de tweede kamer moet niet slechts worden gezien als een derde kamer van de federale wetgevende macht, maar als een broedplaats van het coöperatieve federalisme. Sommigen bepleiten, met duidelijke conceptuele lacunes, een evolutie van het politieke stelsel naar een confederaal model, zonder evenwel te begrijpen dat een diepgaand en consensueel federalisme het best wordt uitgewerkt in een tweede kamer met fundamenteel herziene samenstelling en bevoegdheden.»

Een Staatshervorming mag geen simpele «verflaag» zijn, bestaande uit een nieuwe overdracht van bevoegdheden naar de deelstaten. Alles moet besproken worden en men moet bekijken wat men aan de Gewesten en de Gemeenschappen kan overdragen, maar eventueel ook herfederaliseren, met het oog op de efficiëntie, de sociale cohesie, de leesbaarheid en de ordening van de Staat.

Los van de juridische beoordeling van de samenwerkingsmechanismen, merkt de heer Van Goidsenhoven ten persoonlijke titel op dat het meestal een kwestie van ingesteldheid is die twee overheden ertoe kan brengen om samen te werken. Een nieuwe staatsstructuur zou het vermogen van de deelstaten en het federale niveau om samen te werken, dienen te versterken.

De heer Eerdekens stelt vast dat het thema van de samenwerkingsvormen niet alleen de institutionele moeilijkheid van ons land heeft onderstreept, maar ook onze juridische en politieke zwakheden. Iedereen kwam tot de conclusie dat de experts het met hen eens waren, wat op zich niet vreemd is, maar de conclusie van de heer Eerdekens is vooral – en dat bevestigen zowel de pleitbezorgers van een verdergaand federalisme als de

compétences, même si elles sont parfois morcelées, sont cloisonnées. On sait toujours quel parlement contrôle quel gouvernement qui gère telle compétence.

Ces compétences cloisonnées impliquent forcément un système de coopération, *a fortiori* dans un aussi petit pays que la Belgique. Le débat fut intéressant à cet égard, mais aussi un peu inquiétant. M. Eerdekens pense notamment à l'insécurité juridique qu'engendre l'absence de contrôle politique ou juridictionnel sur les accords de coopération. Deux intervenants estimaient qu'il ne fallait pas rendre les accords de coopération obligatoires, sur la base d'un argument que lui-même trouve assez léger, à savoir que le fait d'accepter de signer un accord de coopération est une preuve de bonne volonté et que celui-ci ne doit dès lors ni être obligatoire ni faire l'objet d'un contrôle par un intervenant tiers. Prendre en compte un tel argument reviendrait à dire, par exemple, qu'une loi relative au divorce n'est pas nécessaire, puisqu'à partir du moment où deux personnes décident de convoler, cela signifie qu'elles resteront mariées toute leur vie. Or, il s'agit d'une relation conventionnelle et l'objet ou les circonstances de cette convention peuvent être modifiés par le temps et la réalité. Un contrôle des accords de coopération est donc parfaitement justifié, d'autant plus que, comme l'ont confirmé les experts, le système actuel présente des faiblesses techniques, juridiques et politiques.

M. Eerdekens évoque plus particulièrement ces questions du contrôle, de la dénonciation et de la transparence des accords de coopération.

*Le contrôle* peut être de deux types, juridictionnel ou politique. Les professeurs Uyttendaele et Verdussen ont proposé d'éventuellement confier le contrôle des accords de coopération à la Cour constitutionnelle ou au Conseil d'État, selon qu'ils aient obtenu ou non l'assentiment. L'idée est défendable car au-delà du débat politique, se pose la question de la légalité de ces accords de coopération. S'ils créent des droits et des obligations pour le citoyen, ce dernier doit pouvoir interroger les tribunaux à ce sujet.

Un autre problème soulevé par le professeur Verdussen concerne la carence, l'absence d'accord. Un accord de coopération conclu entre plusieurs Régions peut ne pas recevoir l'assentiment d'un des parlements. Cela implique la question d'une éventuelle renégociation et, à nouveau, celle de la légalité. L'accord n'existerait que quand il aurait fait l'objet d'un assentiment dans tous les

regionalistes –, dat de bevoegdheden, hoe versnipperd ook, stevig afgebakend zijn. We weten altijd welk parlement welke regering controleert die over de betrokken bevoegdheid gaat.

Deze afgebakende bevoegdheden impliceren noodzakelijkerwijs een systeem van samenwerking, vooral in zo'n klein land als België. Het debat was op dat vlak interessant, maar ook een beetje zorgwekkend. De heer Eerdekens denkt bijvoorbeeld aan de rechtsonzekerheid die door het gebrek aan politieke of rechterlijke controle op de samenwerkingsakkoorden wordt gecreëerd. Twee sprekers waren van mening dat de samenwerkingsakkoorden niet verplicht moesten worden gesteld, op basis van een argument dat hijzelf nogal zwak vindt, namelijk dat het feit dat men bereid is een samenwerkingsakkoord te ondertekenen, een teken van goede wil is en dat dit dus geen verplichting moet zijn noch door een derde moet worden gecontroleerd. Zo'n argument accepteren, zou er bijvoorbeeld op neerkomen dat we een wet inzake echtscheidingen ook nergens voor nodig zouden vinden, gewoon omdat als twee mensen in het huwelijksbootje stappen, dat automatisch zou betekenen dat ze voor de rest van hun leven getrouwd blijven. In werkelijkheid gaat het om een overeenkomst en het voorwerp of de omstandigheden van die overeenkomst kunnen worden ingehaald door de tijd of de realiteit. Een controle van de samenwerkingsakkoorden is dus perfect gerechtvaardigd, te meer daar, zoals door de deskundigen is bevestigd, het huidige systeem nogal wat technische, juridische en politieke zwakheden bevat.

De heer Eerdekens wil deze kwesties van controle, opzegging en transparantie van de samenwerkingsakkoorden graag nader bespreken.

Bij *controle* kan het zowel om rechterlijke toetsing als politieke controle gaan. De professoren Uyttendaele en Verdussen stelden voor om de samenwerkingsakkoorden eventueel aan het Grondwettelijk Hof of de Raad van State toe te vertrouwen, naar gelang ze goedgekeurd zijn of niet. Die idee is verdedigbaar want los van het politieke debat gaat het om de wettigheid van deze samenwerkingsakkoorden. Als ze voor de burger rechten en plichten inhouden, moet hij ze voor de rechtbanken kunnen aanklaan.

Een ander probleem dat door professor Verdussen werd genoemd, is het gebrek aan, de afwezigheid van een akkoord. Een samenwerkingsakkoord tussen meerdere Gewesten kan mogelijk niet de instemming krijgen van een van de parlementen. Dat betekent dat er mogelijk opnieuw over onderhandeld moet worden en roept nogmaals de vraag op of het wettig is. Er zou pas sprake zijn



parlements concernés. Faut-il prendre le risque, surtout dans les situations de crise et d'urgence, d'attendre que tout le monde ait signé? Poser la question, c'est y répondre.

Un troisième aspect du volet juridictionnel du contrôle concerne le contrôle de l'exécution et le recours éventuel devant la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'État.

Quant à l'aspect politique de la question, ne risque-t-on pas de se retrouver dans une situation où, après la conclusion d'un bon accord entre entités fédérées, des difficultés juridiques surgissent en raison de problèmes politiques? Pour certains sujets, le danger est réel.

*La dénonciation des accords de coopération.* Comment peut-on dénoncer un accord de coopération, par exemple à un moment où l'équilibre n'est plus respecté ou, tout simplement, dans le cadre de la logique conventionnelle? Si l'accord est créateur de droits, comment le justiciable peut-il l'invoquer?

*La transparence* est une question plus politique. En préparant les travaux de la commission, M. Eerdekens a appris l'existence d'une initiative du gouvernement fédéral de publier annuellement – c'était entre 1998 et 2004 – la liste reprenant tous les accords de coopération. Il serait intéressant, en effet, de rendre cette publication automatique et que les citoyens, les universitaires et les administrations soient informés de tous les accords de coopération qui sont signés.

On a aussi énormément parlé du Comité de concertation, pratiquement inconnu avant la crise du coronavirus. Il a montré l'utilité, puisque les compétences sont cloisonnées, d'une prise de décision rapide en situation de crise. La question du contrôle s'est posée car il s'agit de ministres de gouvernements différents. Chaque parlementaire peut, certes, interroger ses ministres, mais une proposition intéressante a été formulée, notamment par des experts ne pouvant pas être qualifiés de fédéralistes ou de belgicains, à savoir un contrôle confié au Sénat, qui représente les entités fédérées tout en étant une structure fédérale.

Il est assez surprenant que les politiques affichent parfois un dédain à l'égard du Sénat, alors que les académiques, par contre, reconnaissent l'utilité de son rôle. Le Sénat n'existe sous sa forme actuelle que depuis 2015 et l'utilité de la réforme de 2014 ne sera vraiment perçue que lors de l'élaboration d'une septième réforme de l'État, à laquelle le Sénat participera. Ce sera la première fois qu'une réforme de l'État sera corédigée par des élus

van een akkoord als het in alle betrokken parlementen was goedgekeurd. Moeten we, vooral in crisis- en nood-situaties, wel het risico lopen om te wachten tot iedereen getekend heeft? Dit is natuurlijk een retorische vraag.

Een derde aspect van het rechterlijke luik van de controle is de controle op de uitvoering en het eventuele beroep voor het Grondwettelijk Hof en de Raad van State.

En wat het politieke aspect betreft, dreigen we niet in een situatie te belanden waar na een goed akkoord tussen de deelstaten, politieke problemen leiden tot juridische moeilijkheden? Voor sommige thema's is dat gevaar maar al te reëel.

*Opzegging van de samenwerkingsakkoorden.* Hoe kan een samenwerkingsakkoord opgezegd worden, bijvoorbeeld op het moment dat het evenwicht niet langer gerespecteerd wordt of gewoon binnen de logica van een overeenkomst? Als het akkoord bepaalde rechten verschaft, hoe kan de rechtszoekende die dan opeisen?

*Transparantie* is een meer politieke aangelegenheid. Tijdens de voorbereiding van de commissiewerkzaamheden hoorde de heer Eerdekens van een initiatief van de federale regering om elk jaar – dat was tussen 1998 en 2004 – de lijst met alle samenwerkingsakkoorden te publiceren. Het zou interessant zijn om deze publicatie automatisch te maken, zodat burgers, academici en diensten op de hoogte zouden zijn van alle ondertekende samenwerkingsakkoorden.

We hebben het ook heel veel gehad over het Overlegcomité, waarvan vóór de coronacrisis bijna niemand had gehoord. Dit heeft wel aangetoond hoe nuttig, bij opgesplitste bevoegdheden, een snelle besluitvorming is in crisissituaties. De kwestie van de controle werd hierbij ook genoemd, want het gaat immers om ministers van verschillende regeringen. Elk parlementslid kan natuurlijk zijn eigen ministers ondervragen, maar er is een interessant voorstel geopperd door deskundigen die noch als federalistisch noch als Belgicistisch bestempeld kunnen worden, te weten de toewijzing van een controle aan de Senaat, die een federale structuur is maar toch de deelstaten vertegenwoordigt.

Het is nogal verrassend dat politici wel eens een zekere minachting tonen voor de Senaat, terwijl academici het nut van zijn rol heel goed inzien. De Senaat bestaat in zijn huidige vorm pas sinds 2015 en het nut van de hervorming van 2014 zal pas echt tot uiting komen bij de uitwerking van de zevende Staatshervorming, waaraan de Senaat zal deelnemen. Dit is de eerste keer dat een Staatshervorming mede opgesteld wordt

régionaux. C'est intéressant, de même qu'il est intéressant que la présente commission soit composée de membres de la Chambre et de membres du Sénat. En effet, cela permet à des élus régionaux, dans le cadre d'une structure fédérale, de s'interroger sur les réformes de l'État qui ont eu lieu jusqu'à présent.

M. Loones partage ce point de vue et affirme qu'il croit assurément dans les personnes, mais aussi dans la valeur et le rôle des structures. Son argument ne consiste pas tant à se laisser aller à de la naïveté qu'à examiner un peu plus en profondeur les raisons de l'absence de coopération et à passer à une autre dynamique. M. Eerdekens semble dire que si la coopération existe, elle doit aussi être contrôlée. Cela semble logique, mais il s'agit une fois de plus de la confirmation d'une obligation. L'intervenant souhaite plutôt créer le terreau de la coopération. Deux choses sont nécessaires pour cela: la confiance et l'incitation à coopérer. Cette dernière réside précisément dans l'homogénéisation des compétences. Lorsque Bruxelles doit se prononcer sur les normes de bruit des avions qui la survolent au départ de l'aéroport de Zaventem et applique des normes très strictes, ce qui entraîne une hausse du chômage à Bruxelles, c'est chose aisée lorsqu'un autre niveau de pouvoir verse les indemnités. L'homogénéisation peut renforcer l'incitation à coopérer.

M. Anciaux trouve ce sujet très intéressant, car il définit les frontières extérieures de cet État. Quand il entend les collègues du Vlaams Belang, il conclut que moins il y a de coopération, plus on peut assimiler cela à du séparatisme. C'est un choix clair, mais ce n'est pas le sien. Ce choix est très simple: un État séparé et clairement défini, un État flamand et un État wallon. L'intervenant espère que cela n'aboutira pas également à la création d'un État bruxellois. Les formes de coopération sont une donnée intéressante et sont en fait, d'une certaine manière, la clé d'une évaluation de la réforme de l'État. Il faudrait à vrai dire partir d'un jugement de valeur, notamment de ce que M. Anciaux qualifiait à l'époque de "fédéralisme intégral". D'autres l'appellent subsidiarité. Il s'agit de la conviction selon laquelle les compétences doivent être aussi proches que possible des gens, de manière significative. Il s'agit d'un principe purement démocratique: ce qui peut être organisé de manière significative près des citoyens doit être organisé à ce niveau.

En partant de ce principe, on obtient différentes formules de coopération. Pourquoi, par exemple, les habitants d'un quartier ne pourraient-ils pas décider ensemble, sur la

door de verkozenen van de Gewesten. Dat is interessant, zoals het ook interessant is dat de huidige commissie uit leden van de Kamer en de Senaat bestaat. Hierdoor kunnen verkozenen van de Gewesten immers, in het kader van een federale structuur, vragen stellen bij de Staatshervormingen die tot nu toe hebben plaatsgevonden.

De heer Loones sluit daarbij aan en zegt dat hij zeker gelooft in mensen maar ook in de waarde en de rol van structuren. In zijn betoog gaat het niet zozeer om het prijsgeven van naïviteit, maar het gaat er hem om verder te onderzoeken waarom er niet wordt samengewerkt en over te stappen op een andere dynamiek. De heer Eerdekens schijnt te zeggen dat als er samengewerkt wordt, dat ook moet gecontroleerd worden. Dat klinkt wel logisch, maar is opnieuw een bevestiging van een verplichting. Spreker wil veeleer de voedingsbodem creëren voor samenwerking. Daarvoor zijn twee zaken nodig: vertrouwen en de *incentive* om samen te werken. Die laatste zit net bij de homogenisering van bevoegdheden. Wanneer Brussel moet oordelen over de geluidsnormen voor vliegtuigen die overvliegen vanuit de luchthaven van Zaventem en daarbij zeer strenge normen hanteert, met meer werkloosheid in Brussel tot gevolg, dan is dat gemakkelijk wanneer een ander niveau de uitkeringen betaalt. Door homogenisering kan de *incentive* tot samenwerking verhoogd worden.

De heer Anciaux vond dit onderwerp heel interessant omdat het de buitengrenzen van deze Staat bepaalt. Als hij de collega's van het Vlaams Belang hoort, besluit hij dat hoe minder samenwerking er is, hoe meer dat gelijkgesteld kan worden met separatisme. Dat is een duidelijke keuze, hoewel het niet de zijne is. Die keuze is vrij eenvoudig: een duidelijk afgebakende, eigen Staat, een Vlaamse en een Waalse Staat. Spreker hoopt dat het gevolg daarvan niet is dat er ook een Brusselse Staat ontstaat. De samenwerkingsvormen zijn een interessant gegeven en zijn eigenlijk in zekere zin de sleutel om een evaluatie van de Staatshervorming te maken. Men zou eigenlijk moeten vertrekken van een waardeoordeel, met name van wat de heer Anciaux destijds een integraal federalisme noemde. Anderen noemen dat subsidiariteit. Deze bestaat erin dat men gelooft dat de bevoegdheden zo dicht mogelijk bij de mensen dienen te liggen, op een zinvolle manier. Dat is een puur democratisch principe: wat op een zinvolle manier dicht bij de bevolking kan worden georganiseerd, moet op dat niveau worden georganiseerd.

Als men vanuit dat principe vertrekt, komt men tot verschillende samenwerkingsformules. Waarom zou men bijvoorbeeld in een wijk niet op basis van een beperkte

base d'une incitation financière limitée, à quoi devrait ressembler un parc de quartier? Il n'est pas nécessaire de conclure un accord de coopération pour cela. En fait, cela devrait également se produire à l'échelle mondiale. Pour résoudre cette question au niveau mondial, il convient également de créer une structure très solide au niveau régional, à savoir au niveau européen. Dans ce cas aussi, nous ne pouvons pas partir d'une Europe comptant vingt-six, vingt-huit ou quarante États indépendants qui ont tout à dire et qui n'organisent que quelques choses ensemble sur une base volontaire. Une partie de l'Europe est organisée de cette manière: tout ce qui relève aujourd'hui du Conseil des ministres tient essentiellement de la coopération intergouvernementale. Le contrôle parlementaire démocratique fait souvent défaut. Cela ne semble pas très intéressant pour l'intervenant. Il ne croit pas à la création d'États comme au XIX<sup>e</sup> siècle, à savoir la recherche de l'indépendance des États. Il ne pense pas que ce soit une bonne façon d'organiser la démocratie dans une société.

Une telle forme de coopération nécessite une bonne délimitation des compétences. M. Loones a raison, selon M. Anciaux, quand il déclare que l'on a fait un usage abusif de certaines formes de coopération obligatoire. Si l'on se rend compte par la suite que la répartition des compétences n'est pas nette, on impose un accord de coopération. On ne procède pas alors à la mise en œuvre, mais le transfert a entre-temps eu lieu. Il convient de réfléchir attentivement aux domaines dans lesquels une coopération est nécessaire. Une bonne délimitation des compétences est une condition préalable à une bonne coopération.

La Belgique a-t-elle un avenir en tant que telle? Selon M. Anciaux, c'est la question clé de l'évaluation de cinquante ans de réforme de l'État ainsi que de l'évaluation du volet sur les formes de coopération. Selon l'intervenant, la réponse à cette question est positive. Il ne prône pas le séparatisme. Un certain nombre de concepts ont été évoqués: une démocratie extrêmement forte, une composante de la démocratie belge qui passe peut-être aussi par une circonscription fédérale. Une discussion s'impose à ce sujet, avec des conditions qui y sont liées. En quoi l'État fédéral, la Belgique, peut-il encore avoir un sens, un avenir? Il doit réellement être fondé sur le respect de la diversité culturelle des deux Communautés et de la communauté au sens large. Il s'agit d'un point essentiel dont la fédération devrait s'occuper, pour lequel la coopération est nécessaire. Pour que la Belgique ait un avenir, la législation linguistique, par exemple, doit être respectée, au risque de voir disparaître le respect mutuel. L'existence et l'importance de Bruxelles est une autre raison majeure pour laquelle la fédération et l'État

financiële *incentive* samen kunnen bepalen hoe een wijkpark er moet uitzien? Daarvoor hoeft men geen samenwerkingsovereenkomst te sluiten. Eigenlijk zou dat ook op mondiaal vlak dienen te gebeuren. Om dat mondiaal op te lossen, moet er ook regionaal, Europees, een heel sterke constructie worden gecreëerd. Ook daar mag men niet vertrekken van een Europa waar zesentwintig, achtentwintig of veertig onafhankelijke Staten leven die alles voor het zeggen hebben en alleen maar op basis van vrijwilligheid samen een aantal zaken organiseren. Een luik van Europa is op die manier georganiseerd: alles wat vandaag onder de Raad van ministers valt is in hoofdzaak een intergouvernementele samenwerking. Daarop ontbreekt vaak de democratische parlementaire controle en dat lijkt spreker niet zo interessant. Hij gelooft niet in het creëren van staten zoals dat in de negentiende eeuw het *summum* was, namelijk het streven naar staatsonafhankelijkheid. Hij denkt niet dat dit een goede vorm is om een democratie in een samenleving te ordenen.

Een dergelijke manier van samenwerken vereist een goede bevoegdheidsafbakening. De heer Loones heeft volgens de heer Anciaux gelijk wanneer hij zegt dat een aantal verplichte samenwerkingsvormen misbruikt zijn. Als men achteraf inziet dat de bevoegdheidsverdeling niet zo zuiver is, verplicht men een samenwerkingsakkoord. Dat wordt dan niet uitgevoerd, maar intussen is de overheveling toch gebeurd. Er moet goed nagedacht worden over waar samenwerking nodig is. Een goede bevoegdheidsafbakening is een voorwaarde om te komen tot een goede samenwerking.

Heeft België als dusdanig een toekomst? Dat is volgens de heer Anciaux de kernvraag van de evaluatie van vijftig jaar Staatshervorming en ook van de evaluatie van het luik samenwerkingsvormen. Volgens spreker is het antwoord op die vraag positief. Hij pleit niet voor separatisme. Een aantal begrippen zijn aan bod gekomen: een uiterst sterke democratie, een onderdeel van de Belgische democratie is misschien ook wel een federale kieskring. Daarover moet gepraat worden en er zijn een aantal voorwaarden aan verbonden. In welke zin kan de Federale Staat, België, nog zinvol zijn, nog een toekomst hebben? Ze moet echt gebaseerd zijn op respect voor de culturele verscheidenheid van de twee Gemeenschappen en van de grote gemeenschap. Dat is een sleutelpunt waar de federatie voor zou dienen te zorgen, waar samenwerking voor nodig is. Als men wil dat België een toekomst heeft, dan moet bijvoorbeeld de taalwetgeving gerespecteerd worden, anders dreigt het wederzijds respect te verdwijnen. Ook het bestaan en het belang van Brussel is een belangrijke reden waarom

belge présentent peut-être bien une valeur ajoutée. Dans le cas contraire, va-t-on faire de Bruxelles un État à part entière? Ou faire de Bruxelles une partie du futur État flamand? Cela semble un peu trop simpliste aux yeux de M. Anciaux. Le développement de la capitale n'est pas seulement une question de respect, c'est aussi une tâche importante et un atout important pour un pays fédéral tel que la Belgique.

Il peut donc y avoir un avenir pour ce pays, basé sur le respect mutuel, d'une part, à travers le respect des lois linguistiques et, d'autre part, à travers la définition correcte du rôle de Bruxelles; il y a lieu de lui donner l'occasion de se considérer à nouveau réellement comme une capitale et non comme une concurrente des deux autres Régions.

Un troisième point est la solidarité, la sécurité sociale. Pour l'intervenant, l'un des piliers de la coopération consciente et voulue est le maintien et la réalisation d'une solidarité correcte, d'une sécurité sociale correcte et d'une protection correcte pour tous.

La coopération peut aussi être intéressante pour des compétences que l'on veut en fait placer au niveau supérieur qu'est le niveau européen, par exemple l'armée. M. Anciaux espère que nous pourrions évoluer vers un avenir où l'Europe sera le niveau auquel on pourra mettre sur pied une force de défense européenne – ou plutôt une «force de maintien de la paix». Il serait un peu idiot de ramener au préalable les compétences en matière de défense à un niveau inférieur. Il existe encore un certain nombre d'autres raisons pour lesquelles l'intervenant estime que la Belgique, dans les conditions mentionnées, peut avoir un avenir important. La Belgique peut être une Europe à petite échelle. Ce doit être, à petite échelle, une Europe des peuples, et non une Europe des États.

M. Anciaux en vient aux accords de coopération obligatoires. En raison d'une délimitation des compétences manquant de clarté, il existe des accords de coopération obligatoires qui s'effilochent et n'apportent aucune valeur ajoutée. Ils ne font qu'accroître le seuil de peur et institutionnaliser la méfiance. Il existe trop de modèles de coopération et trop peu d'entre eux sont véritablement contrôlés de manière démocratique. Le Sénat ou un autre organe peut avoir un rôle à jouer dans ce domaine. Un tel organe, dans lequel les parties constituantes sont représentées, pourrait remédier à un certain nombre de déficits démocratiques, tant dans notre pays qu'à l'extérieur, au niveau européen et mondial. Une branche

de la fédération et de la Belgique État misschien wel een meerwaarde hebben. Gaat men anders van Brussel een eigen Staat maken? Of Brussel tot een onderdeel van de toekomstige Vlaamse Staat maken? Dat lijkt de heer Anciaux iets te simplistisch. Naast respect is de ontwikkeling van de hoofdstad een belangrijke opdracht en een belangrijke troef voor een federaal land zoals België.

Er kan dus een toekomst zijn voor dit land op basis van wederzijds respect, enerzijds onder meer door de naleving van de taalwetgeving en anderzijds door de correcte definiëring van de rol van Brussel; het is noodzakelijk om Brussel de mogelijkheid te bieden om zichzelf opnieuw als hoofdstad te aanzien en niet als een concurrent van de twee andere gewesten.

Een derde punt is de solidariteit, de sociale zekerheid. Voor spreker is een van de pijlers van de bewuste, gewilde samenwerking het in stand houden en het realiseren van correcte solidariteit, een correcte sociale zekerheid, een correcte bescherming voor iedereen.

De samenwerking kan ook interessant zijn voor bevoegdheden die men eigenlijk op een hoger niveau, op Europees niveau, wil leggen, het leger bijvoorbeeld. De heer Anciaux hoopt dat we kunnen evolueren naar een toekomst waarin Europa het niveau is waarop een Europese defensiemacht – of liever «vredesmacht» – kan worden gerealiseerd. Het zou een beetje idioot zijn om de bevoegdheid over defensie eerst naar een lager niveau te brengen. Zo zijn er nog een aantal redenen waarom spreker van mening is dat België, onder de genoemde voorwaarden, een belangrijke toekomst kan hebben. België kan op kleine schaal een Europa zijn. Dat moet dan, op kleine schaal, een Europa der volkeren zijn, niet een Europa van de Staten.

De heer Anciaux komt tot de verplichte samenwerkingsakkoorden. Door het feit dat er een onvoldoende duidelijke bevoegdheidsafbakening is, zijn er verplichte samenwerkingsakkoorden die wringen en geen meerwaarde bieden. Ze vergroten de drempelvrees enkel en institutionaliseren het wantrouwen. Er zijn te veel samenwerkingsmodellen en eigenlijk zijn er te weinig die echt democratisch worden gecontroleerd. Daarin kan de Senaat of een ander orgaan mogelijk een rol spelen. In zo een orgaan waarin de deelgebieden vertegenwoordigd zijn, zouden een aantal democratische deficits zowel in dit land als extern op Europees en mondiaal vlak, kunnen opgevangen worden. Een parlementaire poot



parlementaire consacrée aux comités de concertation, une branche parlementaire pour le contrôle des conférences interministérielles, etc., semblent être un aspect important pour l'intervenant.

Les Communautés constituent une forme de coopération, car elles dépassent les frontières unilingues. C'est une piste intéressante qui n'est pas envisagée avec suffisamment de clairvoyance. On ne réfléchit pas de manière suffisamment créative aux possibilités qu'offrent les Communautés pour réaliser la coopération dans ce pays. Nous restons trop dans l'ancien schéma, dans la pensée du XIX<sup>e</sup> siècle. En ce sens, M. Anciaux a été déçu par l'exposé du professeur Uyttendaele. Le professeur Uyttendaele a plaidé avec force pour un nationalisme d'État, certes au sein des Régions. Il a parlé de frontières claires, de compétences claires, d'un organe clair détenant tous les pouvoirs à l'intérieur de ces frontières, clarifiant le système à quatre régions. M. Anciaux estime qu'il s'agit d'une mauvaise piste de réflexion. Nous devons penser de manière beaucoup plus asymétrique. Certaines compétences peuvent parfaitement être exercées avec la Wallonie, tandis que d'autres peuvent parfaitement être exercées avec, pourquoi pas, les Pays-Bas, par exemple en matière de politique linguistique. Il existe d'ailleurs un organisme supranational compétent en matière de politique linguistique regroupant les Pays-Bas, la Flandre et le Suriname. D'autres questions se posent encore: le rôle du Sénat dans ce domaine; le respect de l'identité culturelle, ce que signifie le respect de la langue et du multilinguisme, le soutien au multilinguisme. Plaider en faveur du multilinguisme sans reconnaître l'importance du bilinguisme semble simpliste aux yeux de l'intervenant.

Un dernier point, assez délicat, concerne la hiérarchie des normes. L'intervenant n'est pas d'avis qu'une hiérarchie soit nécessaire, sauf sur les questions où la fédération doit vraiment jouer un rôle, à savoir concernant Bruxelles et la législation linguistique.

M. Verherstraeten souligne que, indépendamment du fait que l'on se trouve dans un pays unitaire, fédéral ou confédéral, la coopération est nécessaire dans tous les cas. Les formes de coopération telles que nous les connaissons aujourd'hui sont un élément important des équilibres au sein de la structure étatique belge. Pour qu'elles fonctionnent correctement, l'intervenant est convaincu que la protection d'une minorité francophone dans le pays et d'une minorité flamande à Bruxelles en est également un élément fondamental. Certains collègues ont une perception négative du fonctionnement de ces formes de coopération et y associent la conclusion qu'elles doivent cesser. Des centaines d'accords de

rond overlegcomités, alsook voor de controle van de interministeriële conferenties, en dergelijke meer lijkt spreker een belangrijk aspect.

Een vorm van samenwerking zijn de Gemeenschappen, omdat zij eentalige grenzen overschrijden. Dit is een interessante piste die te weinig toekomstgericht wordt bekeken. Er wordt te weinig *out of the box* gedacht met betrekking tot de mogelijkheden van de Gemeenschappen om samenwerking in dit land te realiseren. We blijven te veel in het oude stramien, in het negentiende-eeuws denken. In die zin heeft het betoog van professor Uyttendaele de heer Anciaux ontgoocheld. Professor Uyttendaele heeft een zwaar pleidooi gehouden voor staatsnationalisme, weliswaar binnen de Gewesten. Hij sprak over duidelijke grenzen, duidelijke bevoegdheden, over een duidelijk orgaan dat binnen die grenzen alle macht in handen heeft, ter verduidelijking van de Gewesten met vier. Het lid vindt dat een verkeerde denkplaatje. We moeten veel meer asymmetrisch denken. Bepaalde bevoegdheden kunnen perfect samen met Wallonië uitgeoefend worden, andere bevoegdheden kunnen perfect samen met – waarom niet – Nederland worden uitgeoefend, bijvoorbeeld over taalbeleid. Er bestaat trouwens een supranationaal orgaan met bevoegdheid voor taalbeleid tussen Nederland, Vlaanderen en Suriname. Zo zijn er nog wel zaken: de rol van de Senaat daarin; het respect voor culturele identiteit, wat inhoudt respect voor taal en meertaligheid, het ondersteunen van meertaligheid. Pleiten voor meertaligheid zonder het belang van tweetaligheid in te zien, lijkt spreker simplistisch.

Een laatste, nogal delicaat punt is de hiërarchie der normen. Spreker denkt niet dat een hiërarchie nodig is, behalve over zaken waar de federatie echt een rol moet spelen, met name over Brussel en over de taalwetgeving.

De heer Verherstraeten wijst erop dat, ongeacht of men zich in een unitair, een federaal of een confederaal land bevindt, er hoe dan ook moet worden samengewerkt. De samenwerkingsvormen zoals we die nu kennen zijn een belangrijk element in de evenwichten binnen de Belgische staatsstructuur. Wil men ze goed laten functioneren dan is het de overtuiging van spreker dat de bescherming van een Franstalige minderheid in het land en een Vlaamse minderheid in Brussel daarvan ook een fundamenteel onderdeel vormt. Sommige collega's hebben een negatief beeld van hoe die samenwerkingsvormen functioneren en verbinden daaraan de conclusie dat ze dan maar dienen op te houden. In dit land zijn er

coopération ont été conclus avec succès dans ce pays, qu'il s'agisse d'accords plus modestes ou plus généraux, par exemple en matière de culture ou de mobilité interrégionale. Dans certains cas, cela ne fonctionne effectivement pas, mais selon l'intervenant, cela n'a peut-être pas grand-chose à voir avec la réglementation relative à la coopération.

Au niveau international aussi, il existe des cas où les entités fédérées ne parviennent pas à un accord, mais pour la grande majorité des réunions du Conseil de l'Union européenne, il y a un consensus et la Belgique ne doit pas s'abstenir.

L'intervenant estime que le Comité de concertation est important pour l'avenir du pays. Nous avons assurément des leçons à tirer de l'expérience de la pandémie du coronavirus: sa gestion n'a pas été parfaite à tout moment et en tout lieu, mais elle n'a pas plus mal fonctionné pour nous que dans les pays unitaires. Dans la plupart des cas, des accords satisfaisants ont pu être conclus dans ce domaine, sans hiérarchie. Tout comme M. Anciaux, l'intervenant ne croit pas à la hiérarchie.

Quant à la remarque de M. Eerdekens sur le manque de contrôle démocratique, M. Verherstraeten confirme que ce contrôle a son importance. L'expression «politique en coulisse» a une connotation négative. L'intervenant voit certes des avantages dans la confidentialité des réunions, afin de trouver des solutions plus rapidement. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose, à condition, une fois les accords conclus, qu'ils soient transparents et qu'il y ait un responsable politique en la matière.

Le membre estime qu'il n'est pas approprié de prévoir des obligations, par exemple dans les lois spéciales. Elles deviennent progressivement plus fréquentes et la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle est elle aussi toujours plus nombreuse. C'est une chose inévitable avec des compétences fragmentées et mixtes ou imbriquées. Ce n'est pas sans raison que l'Allemagne a supprimé les «compétences-cadres» afin de lutter contre la fragmentation. M. Verherstraeten craint, si la coopération est obligatoire et qu'une ou plusieurs entités fédérées ne souhaitent pas parvenir à un accord de coopération, qu'il y ait un risque potentiel de blocage politique. L'expérience personnelle de l'intervenant en matière de lois spéciales lui a appris que la coopération est souvent obligatoire en cas de désaccord sur une question particulière.

Pour éviter les conflits, il faut donc aller vers des compétences plus homogènes ou éventuellement plus

honderden samenwerkingsakkoorden succesvol afgesloten, zowel kleinere als meer omvattende, bijvoorbeeld inzake cultuur of interregionale mobiliteit. In sommige gevallen lukt het inderdaad niet maar dat heeft volgens spreker wellicht niet zoveel te maken met de regelgeving omtrent de samenwerking.

Ook op internationaal vlak zijn er gevallen waarbij de deelstaten niet tot eensgezindheid kunnen komen, maar in het overgrote deel van de vergaderingen van de Raad van de Europese Unie is die eensgezindheid er wel en hoeft België zich niet te onthouden.

Spreker vindt het Overlegcomité belangrijk voor de toekomst van het land. Er vallen zeker lessen te trekken uit de ervaring met de Coronapandemie: de aanpak daarvan was niet altijd en overal perfect maar werkte bij ons niet slechter dan in unitaire landen. In de meeste gevallen konden er op dit vlak wel behoorlijke akkoorden gesloten worden, zonder hiërarchie. Spreker gelooft niet, samen met de heer Anciaux, in hiërarchie.

Wat betreft de opmerking van de heer Eerdekens over de gebrekkige democratische controle, bevestigt de heer Verherstraeten dat die controle belangrijk is. Het woord «achterkamerpolitiek» heeft een negatieve bijklank. Spreker ziet zeker voordelen in de vertrouwelijkheid van vergaderingen, zodat oplossingen sneller kunnen bereikt worden. Dat is niet per definitie slecht, op voorwaarde dat eens de afspraken zijn gemaakt daar transparantie over ontstaat en politieke verantwoording over afgelegd wordt.

Het lid is van mening dat verplichtingen, bijvoorbeeld in de bijzondere wetten, niet aangewezen zijn. Ze komen gaandeweg vaker voor en er is ook steeds meer rechtspraak van de Raad van State en het Grondwettelijk Hof. Dat is onvermijdelijk bij versnipperde en gemengde of verweven bevoegdheden. Niet zonder reden heeft men in Duitsland de «raambevoegdheden» afgeschaft, om zo de versnippering tegen te gaan. De heer Verherstraeten vreest dat als men verplicht moet samenwerken en een of meerdere deelstaten wensen niet tot een samenwerkingsakkoord te komen, er een mogelijk risico is op politieke blokkering. De persoonlijke ervaring van spreker met de bijzondere wetten heeft hem geleerd dat de samenwerking veelal wordt verplicht wanneer men het over een bepaald punt niet eens is.

Om conflicten te voorkomen moet men dus evolueren naar meer homogene bevoegdheden of mogelijk meer

exclusives, mais cela ne garantit pas en soi une meilleure coopération.

En conclusion, M. Verherstraeten plaide pour ne pas faire table rase, mais bien pour actualiser les formes de coopération existantes. Cela doit se faire dans un souci d'efficacité et de flexibilité, mais aussi de contrôle démocratique et d'une manière qui ne récompense pas le blocage.

Mme Goffinet constate que la vision des constitutionnalistes néerlandophones et francophones quant à la structure de l'État est différente, les uns plaçant pour une structure un plus un, et les autres pour une structure à quatre ou quatre plus un. Tous souhaitent toutefois une simplification des institutions bruxelloises. Un élément a été soulevé du côté flamand: la nécessaire présence de la Communauté flamande à Bruxelles. Du côté francophone, on a beaucoup parlé de la reconnaissance du fait régional.

Pour le groupe de l'intervenante, il importe en tout cas de considérer Bruxelles comme une Région et de maintenir un lien interfrancophone, quelle que soit la forme qu'il prenne. La vision des professeurs Uyttendaele et Verdussen est intéressante à cet égard, mais aussi celle de M. Dumont, dont le système de Belgique à quatre plus un permet de correspondre à la réalité sociologique des quatre Régions tout en maintenant les liens communautaires existants, que ce soit avec les Flamands ou avec les francophones.

Tous les experts prônent en tout cas la nécessité d'augmenter la lisibilité du système institutionnel. M. Loones a repris, à cet égard, les propos tenus par le professeur Verdussen: qui dit démocratie dit lisibilité ou, mieux encore, intelligibilité démocratique du système. Ce point est vraiment important.

Il est important que la législation linguistique soit respectée à Bruxelles. C'est un prérequis, d'ailleurs soulevé par bon nombre de constitutionnalistes. Mme Romainville a insisté sur le fait qu'il faut vraiment distinguer la question de la compétence, c'est-à-dire de la capacité de légiférer sur certains problèmes se posant sur le territoire bruxellois, et celle du régime linguistique lié à la compétence visée.

Un deuxième élément qui a fait l'objet de nombreuses discussions est celui des accords de coopération. L'ensemble des constitutionnalistes ont expliqué que

exclusieve bevoegdheden, maar dat is op zich geen garantie voor een betere samenwerking.

Tot besluit pleit de heer Verherstraeten ervoor om geen *tabula rasa* te maken, maar de bestaande samenwerkingsvormen te actualiseren. Dat moet gebeuren met het oog op efficiëntie en soepelheid, maar ook met democratische controle en op een manier die blokkering niet belooft.

Mevrouw Goffinet stelt vast dat de visie van de Nederlandstalige en de Franstalige grondwetspecialisten op de staatsstructuur uiteenloopt. Sommigen pleiten voor een één plus één-structuur, anderen voor een structuur met vier of voor vier plus één. Allen streven evenwel naar een vereenvoudiging van de Brusselse instellingen. Aan Vlaamse zijde werd één punt benadrukt: de noodzakelijke aanwezigheid van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel. Aan Franstalige zijde is er veel gesproken over de erkenning van de gewestelijke dimensie.

Voor de fractie van spreekster gaat het er in elk geval om dat Brussel als Gewest wordt beschouwd en dat de band tussen Franstaligen in stand wordt gehouden, ongeacht de vorm die hiervoor wordt gekozen. De visie van de professoren Uyttendaele en Verdussen is wat dat betreft interessant, maar ook die van de heer Dumont, waarvan het België met vier plus één de sociologische realiteit van de vier Gewesten weerspiegelt en tegelijkertijd de bestaande communautaire banden in stand houdt, zowel met de Vlamingen als met de Franstaligen.

Alle experts wijzen in elk geval op de noodzaak om de leesbaarheid van het institutionele stelsel te verbeteren. De heer Loones herhaalde hieromtrent de woorden van professor Verdussen: zegt men democratie, dan zegt men leesbaarheid – of beter nog, democratische begrijpelijkheid – van het systeem. Dat is werkelijk een belangrijk punt.

Het is van het grootste belang dat de taalwetgeving in Brussel wordt nageleefd. Dat is een basisvoorwaarde, die overigens door vele grondwetspecialisten wordt genoemd. Mevrouw Romainville benadrukte dat er echt een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de kwestie van de bevoegdheid, dat wil zeggen het vermogen om met betrekking tot bepaalde problemen op Brussels grondgebied wetgeving uit te vaardigen, en anderzijds het taalregime dat bij de betrokken bevoegdheid hoort.

Een tweede element waarover uitgebreid is gediscussieerd, is dat van de samenwerkingsakkoorden. Alle grondwetspecialisten legden uit dat er nogal wat

ceux-ci posaient différents problèmes, que des accords normalement obligatoires n'étaient pas toujours conclus, que les parlements jouaient un rôle marginal dans la procédure d'adoption de ces accords, qu'il était parfois impossible de dénoncer un accord de coopération, d'où le risque de se retrouver «coincé» dans certaines matières. À ce propos, les experts ont parlé de fédéralisme exécutif puisque, dans la pratique, le parlement ne dispose de quasiment aucune marge de manœuvre vis-à-vis de ces accords de coopération. Ce fédéralisme exécutif n'est évidemment pas acceptable et le groupe de l'intervenante souscrit à la proposition consistant à redémocratiser les normes contenues dans les accords de coopération, puisque ceux-ci sont d'utilité publique. Il faut renforcer la transparence et le poids des parlements dans la procédure. Comme l'ont soulevé plusieurs collègues, il faudra toujours collaborer, il faudra toujours coopérer. Pour ce faire, il est important d'apprendre à se connaître et de se départir des préjugés. Bien entendu, les situations sont différentes selon que l'on habite à Bruxelles, en Wallonie ou en Flandre, mais aussi dans telle ou telle sous-région et en ville ou à la campagne, mais la richesse d'une démocratie, c'est de vivre ensemble dans cette diversité.

Le Comité de concertation avait, au départ, un rôle de coordination qui, au travers de la crise du coronavirus, est devenu un rôle de décision. Il ne présente plus les garanties démocratiques suffisantes et nécessaires pour l'ensemble du système. Cette vision du Comité de concertation comme une institution opaque a été partagée quasiment à l'unanimité par les constitutionnalistes. Pour Mme Goffinet, il conviendrait d'envisager le contrôle du Comité de concertation par un organe interfédéral comme le Sénat.

Plusieurs constitutionnalistes, dont le professeur Dumont, ont indiqué des pistes pour l'amélioration des accords de coopération et le renforcement de la transparence. Ces dispositifs sont intéressants car ils peuvent d'ores et déjà être mis en œuvre pour certains aspects.

Par contre, le sujet des compétences concurrentes a été abordé de manière assez succincte. Il faudrait pourtant investiguer en la matière. En effet, le système existe déjà. Dans le cadre de la gestion de crise par le biais de la loi Covid-19, on a fait coexister une législation émanant du pouvoir fédéral et une législation émanant des Régions. Le modèle n'est pas tout à fait abouti, mais les compétences concurrentes s'appliquent aussi en matière ferroviaire. Mme Goffinet regrette donc que ce point n'ait pas pu être approfondi.

problemen met deze akkoorden zijn, dat normaal verplichte akkoorden niet altijd worden gesloten, dat de parlementen slechts een marginale rol spelen bij de procedure voor de instemming met deze akkoorden, dat het soms onmogelijk is om een samenwerkingsakkoord op te zeggen en dat er daarom in bepaalde kwesties geen schot zit. Wat dat betreft, spraken de deskundigen van uitvoerend federalisme want in de praktijk beschikt het parlement over bijna geen enkele speelruimte ten aanzien van de samenwerkingsakkoorden. Dat uitvoerend federalisme is natuurlijk onaanvaardbaar en de fractie van spreekster schaarst zich dan ook achter het voorstel om de in de samenwerkingsakkoorden vastgestelde normen opnieuw democratisch te maken, want die zijn van openbaar belang. We moeten de transparantie en de invloed van de parlementen in de procedure versterken. Zoals meerdere collega's hebben aangevoerd, moet er altijd worden samengewerkt. Hiertoe is het van belang dat we elkaar beter leren kennen en vooroordelen laten varen. Vanzelfsprekend is de situatie anders afhankelijk van waar men woont – in Brussel, Wallonië of Vlaanderen –, maar ook in de verschillende subregio's, in de stad of op het platteland. De rijkdom van een democratie is echter om in die diversiteit samen te leven.

Het Overlegcomité had aanvankelijk een coördinerende rol, maar met de coronacrisis is dat een besluitvormende rol geworden. Deze biedt niet langer voldoende en noodzakelijke democratische garanties voor het hele stelsel. Deze visie op het Overlegcomité als een ondoorzichtige instelling wordt door bijna alle grondwetspecialisten gedeeld. Volgens mevrouw Goffinet zou overwogen moeten worden om de controle van het Overlegcomité aan een interfederaal orgaan als de Senaat toe te vertrouwen.

Meerdere grondwetspecialisten, waaronder professor Dumont, hebben pistes aangevoerd voor betere samenwerkingsakkoorden en meer transparantie. Deze mechanismes zijn interessant want bepaalde aspecten ervan kunnen meteen al worden uitgevoerd.

Het onderwerp van de concurrerende bevoegdheden is maar vrij beknopt aan de orde gekomen. Toch zullen we ons hier meer in moeten verdiepen. Het systeem bestaat feitelijk al. In het kader van het beheer van de crisis aan de hand van de pandemiewet, hebben we een federale wetgeving naast een gewestelijke wetgeving laten bestaan. Het model is nog niet volledig afgerond, maar ook bij de spoorwegen gelden concurrerende bevoegdheden. Mevrouw Goffinet betreurt het dan ook dat dit punt niet verder is uitgediept.



M. Hermant épingle la multiplication des procédures et des règles de consultation, comme l'a noté M. Pas: des comités consultatifs, des conférences interministérielles, des organes de gestion et de décision, des accords de coopération, des décrets ou ordonnances communs, des institutions communes, des obligations de consultation et de participation, etc. Cette situation nuit à la transparence et à la lisibilité de notre système politique.

Selon M. Vanpraet, cité par M. Pas, ces obligations de coopération peuvent influencer négativement l'efficacité du processus décisionnel. En plus de manquer de transparence, ces systèmes sont peu efficaces. En Belgique, la coopération obligatoire ne met pas d'huile dans les rouages du système fédéral; au contraire, elle menace en permanence de mettre des bâtons dans les roues.

Le bilan de la coopération en matière climatique est, comme Mme Romainville l'a montré, pour le moins mitigé. Les lenteurs, les blocages et l'inertie ont conduit à une nette dégradation de la position de la Belgique quant à l'enjeu climatique sur la scène internationale. Lors de la COP26, il n'a pas été possible de dégager une position commune, par exemple au sujet du *burden sharing*.

Comme d'autres l'ont dit, les différents niveaux de pouvoir devront toujours coopérer. Quelqu'un a avancé qu'il était plus facile de conclure certains accords dans les coulisses. Pour M. Hermant, c'est bien là le problème. Avec ces accords de coopération, la position du Parlement dans la coopération entre le gouvernement fédéral, les Communautés et les Régions est extrêmement faible. En fait, les parlements sont mis hors course par ce système.

À force de diviser des compétences qui doivent s'exercer en commun, telles que le climat ou les soins de santé, on en vient à devoir coopérer à nouveau entre entités fédérées par le biais d'accords de coopération fonctionnant quasiment comme des traités internationaux qui seraient conclus entre les entités fédérées. Lorsqu'un accord de coopération est conclu entre plusieurs gouvernements et doit être confirmé par les entités fédérées, de quelle marge de manœuvre les parlements disposent-ils pour en discuter, éventuellement revenir sur ces textes et les modifier? Dans le cas, par exemple, de l'accord de coopération d'exécution concernant le *Covid Safe Ticket* (CST), les parlements n'ont pas eu leur mot à dire sur le contenu. Les parlements deviennent de simples chambres d'entérinement des accords conclus par l'exécutif, ce qui pose un vrai problème démocratique.

De heer Hermant wijst met een beschuldigende vinger naar de vele procedures en regels rond raadgevingen. Zoals de heer Pas al zei: raadgevende comités, interministeriële conferenties, beheers- en beslissingsorganen, samenwerkingsakkoorden, gezamenlijke decreten of ordonnanties, gemeenschappelijke instellingen, raadgevings- en participatieverplichtingen, enz. Deze situatie komt de transparantie en de leesbaarheid van ons politieke stelsel niet ten goede.

Volgens de door de heer Pas aangehaalde heer Vanpraet kunnen al deze samenwerkingsverplichtingen een negatieve invloed hebben op de efficiëntie van het besluitvormingsproces. Niet alleen ontbreekt het ze aan transparantie, maar ze zijn ook niet erg efficiënt. In België zorgt de verplichte samenwerking eerder voor zand dan voor olie in de motor van het federale stelsel.

De balans van de samenwerking op klimaatgebied is, zoals mevrouw Romainville heeft aangetoond, op zijn minst verdeeld. De trage werking, de vele blokkeringen en de inertie hebben op het internationale toneel tot een duidelijke verslechtering van de positie van België geleid bij de aanpak van het klimaatvraagstuk. Tijdens de COP26 was het bijvoorbeeld niet mogelijk om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen over het onderwerp van de *burden sharing*.

Zoals anderen reeds hebben gezegd, dienen de verschillende niveaus altijd samen te werken. Iemand opperde zelfs dat het gemakkelijker is om bepaalde akkoorden in de achterkamertjes te sluiten. Voor de heer Hermant ligt daar juist het probleem. Met deze samenwerkingsakkoorden is de positie van het Parlement in de samenwerking tussen de federale regering, de Gemeenschappen en de Gewesten buitengewoon zwak. De parlementen zijn in dit systeem zelfs helemaal buiten spel gezet.

Door bevoegdheden te verdelen die eigenlijk gezamenlijk uitgeoefend zouden moeten worden, zoals het klimaat en de gezondheidszorg, worden de deelstaten weer gedwongen samen te werken, via samenwerkingsakkoorden die bijna functioneren als internationale verdragen tussen de deelstaten. Als meerdere regeringen een samenwerkingsakkoord sluiten dat vervolgens moet worden bevestigd door de deelstaten, welke speelruimte hebben de parlementen dan nog om erover te discussiëren, eventueel op deze teksten terug te komen en ze te wijzigen? Neem bijvoorbeeld het samenwerkingsakkoord over het *Covid Safe Ticket* (CST). De parlementen hebben niets kunnen zeggen over de inhoud daarvan. Zo mogen de parlementen nog enkel hun goedkeuring geven aan akkoorden gesloten door de uitvoerende macht, en dat is een echt democratisch probleem.

Quant au contrôle juridictionnel, celui exercé notamment par le Conseil d'État ou la Cour constitutionnelle ne va pas de soi et pose également de nombreux problèmes.

Comme l'a dit en substance M. Vanpraet, il est insensé de substituer à une prise de décision commune une fragmentation des compétences qui rend à nouveau la coopération nécessaire. Dans notre système politique, on a tendance à considérer la régionalisation comme le sens normal des choses. On scinde des compétences qui, par nature, devraient être exercées sur le plus grand territoire possible. Le climat, par exemple, est un enjeu international. Exercer une telle compétence sur des microrégions alors que les changements climatiques ont un impact planétaire a finalement peu de sens. Dans les faits, on est obligé d'aller à l'encontre de la régionalisation en multipliant les formes de coopération entre les entités fédérées et donc de faire rentrer la prise de décision commune par la petite porte, comme l'indique M. Vanpraet.

Dans notre pays, les compétences sont très fragmentées. Les accords de coopération sont utilisés pour la mise en œuvre de compétences qui requièrent une harmonisation minimale. Ce qui rend la coopération nécessaire, selon M. Vandenbossche, c'est l'existence inévitable d'une interdépendance et d'une influence mutuelle dans la conception et la mise en œuvre de la politique. La vraie question à se poser est, pour le PVDA-PTB, la suivante: fallait-il régionaliser le climat? La question se pose d'ailleurs aussi pour d'autres compétences, comme la santé. Le fait qu'on soit obligé, dès qu'on régionalise, de regrouper les entités via différentes formes de coopération est, dans la plupart des cas, la preuve que la régionalisation est en soi une mauvaise idée, puisqu'un traitement fédéral aurait été plus efficace.

Le problème démocratique posé par les accords de coopération est donc d'autant plus grave que, comme le rappelle M. Dumont, certains accords de coopération contiennent des ingérences problématiques dans les droits fondamentaux, notamment en matière de droit au respect de la vie privée. Pour le PVDA-PTB, il faut une procédure démocratique complète, dans laquelle tant le Parlement que la société civile et les citoyens eux-mêmes sont impliqués. Le moins que l'on puisse dire, c'est que ce n'est pas vraiment le cas dans les accords de coopération, qui excluent même toute intervention sérieuse du Parlement.

En de rechterlijke toetsing, die vooral door de Raad van State of het Grondwettelijk Hof wordt uitgeoefend, gaat evenmin van een leien dakje. Ook hier spelen tal van problemen.

Zoals de heer Vanpraet in essentie heeft gezegd, heeft het geen enkele zin om een gemeenschappelijke besluitvorming te vervangen door versnipperde bevoegdheden waarvoor dan weer samenwerking nodig is. In ons politieke stelsel hebben we de neiging om regionalisering als de normale gang van zaken te beschouwen. We splitsen bevoegdheden die van nature op een zo groot mogelijk grondgebied zouden moeten worden uitgeoefend. Het klimaat bijvoorbeeld is een internationale uitdaging. De bevoegdheid hierover uitoefenen op microregionaal niveau terwijl de klimaatverandering een impact heeft op de hele planeet, heeft echt weinig zin. In de praktijk zijn we zo verplicht de regionalisering teniet te doen door verschillende samenwerkingsvormen tussen de deelstaten op te zetten. In feite halen we de gemeenschappelijke besluitvorming zo via de achterdeur weer binnen, zoals de heer Vanpraet stelde.

In ons land zijn de bevoegdheden enorm versnipperd. Samenwerkingsakkoorden worden gebruikt voor de uitoefening van bevoegdheden die een minimale harmonisering vereisen. Wat de samenwerking volgens de heer Vandenbossche noodzakelijk maakt, is het onvermijdelijke bestaan van een onderlinge afhankelijkheid en een wederzijdse beïnvloeding in de uitstippeling en uitvoering van het beleid. De vraag die we ons in werkelijkheid dienen te stellen is voor de PVDA-PTB de volgende: had het klimaat wel geregionaliseerd moeten worden? Die vraag geldt trouwens ook voor andere bevoegdheden, zoals de gezondheidszorg. Het feit dat we, zodra we regionaliseren, gedwongen worden de overheden weer samen te voegen via verschillende samenwerkingsvormen, vormt in de meeste gevallen het bewijs dat regionalisering op zich een slecht idee is, want een federale aanpak zou veel efficiënter zijn geweest.

Het democratische probleem van de samenwerkingsakkoorden is nog ernstiger. Zoals de heer Dumont al zei, gaan sommige samenwerkingsakkoorden namelijk gepaard met een problematische inmenging in de grondrechten, in het bijzonder op het vlak van het respect voor de persoonlijke levenssfeer. Voor de PVDA-PTB hebben we nood aan een volledige democratische procedure, waarbij zowel het Parlement als het middenveld betrokken zijn. Het minste wat gezegd kan worden, is dat dit niet echt het geval is in de samenwerkingsakkoorden, waar iedere ernstige tussenkomst van het Parlement is uitgesloten.

Le PVDA-PTB plaide pour une hiérarchie des normes entre le pouvoir fédéral, qui fixe le cadre, et les entités fédérées. Les avis divergeaient à cet égard au sein des experts. M. Vandenbossche a confirmé qu'un tel système existait déjà à l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, selon lequel la loi détermine les exceptions à l'impôt communautaire ou régional dont la nécessité est démontrée. Comme M. Sinardet l'a suggéré, on pourrait envisager un rôle d'arbitre pour le pouvoir fédéral, une hiérarchie des normes qui pourrait servir d'instrument de contrainte. Techniquement, cette hiérarchie des normes est donc parfaitement possible.

M. Sinardet a aussi suggéré l'introduction d'une circonscription fédérale. Le PVDA-PTB soutient cette idée intéressante, qu'il propose d'ailleurs depuis des années. Une circonscription fédérale permettrait de rendre les députés responsables politiquement devant l'ensemble de la population belge et pas seulement devant une communauté linguistique. Il est normal que l'on puisse, dans tout le pays, voter pour les mêmes listes et les mêmes candidats.

En conclusion, si les auditions ont montré une chose, c'est bien que le système de coopération est peu transparent, peu efficace et peu démocratique. Pour le PVDA-PTB, il est temps d'opter pour plus d'unité, plus de démocratie, bref pour une Belgique plus forte. Le confédéralisme n'est évidemment pas la solution. Le système actuel est déjà suffisamment illisible pour M. Sinardet, qui a souligné les problèmes supplémentaires que poserait le confédéralisme. Le PVDA-PTB est favorable au fédéralisme d'unité, inspiré du modèle allemand, où le centre de gravité de la prise de décision se trouve au niveau fédéral, celui-ci fixant le cadre dans lequel les entités fédérées doivent s'inscrire, avec une vraie hiérarchie des normes. Il faut oser parler du tabou que constitue la refédéralisation d'une série de compétences: la santé, le climat, la mobilité, l'énergie, l'économie, l'emploi, le numérique, etc. Un traitement fédéral serait beaucoup plus lisible, plus efficace et plus démocratique. En outre, cela réduirait le nombre de ministres.

Il faut une fiscalité équitable, une sécurité sociale forte et des services publics forts. Scinder crée de la concurrence entre les Régions et, finalement, un démantèlement de tout ce qui est essentiel. L'unité coûte moins cher et est plus efficace. Le PVDA-PTB estime aussi que la connaissance des langues est essentielle pour pouvoir connaître la culture de l'autre et promouvoir les échanges entre les différentes parties de notre pays. Les cultures et les langues différentes doivent être

De PVDA-PTB pleit voor een normenhiërarchie tussen de federale overheid, die het kader vastlegt, en de deelstaten. De deskundigen waren het op dit punt niet eens. De heer Vandenbossche bevestigde dat een dergelijk systeem al bestond in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, dat stelt dat de wet de uitzonderingen op belastingen door de Gemeenschappen of de Gewesten bepaalt waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Zoals de heer Sinardet al voorstelde, zouden we voor de federale overheid een scheidsrechtersrol kunnen overwegen, een normenhiërarchie die als instrument van beperking zou kunnen dienen. In technisch opzicht is deze normenhiërarchie dus perfect mogelijk.

De heer Sinardet stelde tevens voor een federale kieskring in te voeren. De PVDA-PTB steunt dit interessante idee en stelt het zelf trouwens al jaren voor. Met een federale kieskring zouden de volksvertegenwoordigers politieke verantwoording moeten afleggen voor de hele Belgische bevolking en niet alleen voor een taalgemeenschap. Het is normaal om in het hele land op dezelfde lijsten en dezelfde kandidaten te kunnen stemmen.

Concluderend, als de hoorzittingen iets hebben aangetoond, het is wel dat het samenwerkingssysteem weinig transparant, weinig efficiënt en weinig democratisch is. Voor de PVDA-PTB is het tijd om voor meer eenheid, meer democratie, kortom voor een sterker België te kiezen. Het confederalisme is duidelijk niet de oplossing. Het huidige stelsel is al onleesbaar genoeg voor de heer Sinardet, die de bijkomende problemen van het confederalisme benadrukte. De PVDA-PTB bepleit een eenheidsfederalisme naar Duits model, waarbij het zwaartepunt van de besluitvorming op federaal niveau ligt. Hier wordt het kader vastgelegd waarbinnen de deelstaten dienen te opereren, met een echte normenhiërarchie. Men moet durven spreken over het taboe van een herfederalisering van een reeks bevoegdheden: gezondheid, klimaat, mobiliteit, energie, economie, werkgelegenheid, digitale kwesties, enz. Een federale aanpak is veel leesbaarder, efficiënter en democratischer. Bovendien zou zo het aantal ministers kunnen worden teruggebracht.

We hebben een eerlijk belastingstelsel nodig, een sterke sociale zekerheid en sterke openbare diensten. Bevoegdheidsverdeling leidt tot concurrentie tussen de Gewesten en uiteindelijk tot een ontmanteling van alles waar het echt om gaat. Eenheid is goedkoper en efficiënter. De PVDA-PTB is verder van mening dat talenkennis essentieel is om de cultuur van de ander te leren kennen en uitwisselingen tussen de verschillende delen van het land te bevorderen. Andere talen en culturen zouden als

considérées comme une richesse, et ne doivent pas empêcher les gens de vivre et de parler ensemble. La majorité des habitants de ce pays plaident pour une plus grande unité. Deux néerlandophones sur trois veulent plus de Belgique, alors que seulement un sur quatre demande plus de Flandre; c'est deux fois moins qu'il y a dix ans. M. Hermant insiste sur ces données car elles montrent que cette position n'est pas seulement celle du PVDA-PTB, mais aussi d'un grand nombre d'habitants de ce pays.

## V. VOTE SUR LE RAPPORT

Le présent rapport a été approuvé par 11 voix contre 2 et 2 abstentions.

Le présent rapport sera transmis au gouvernement afin de nourrir la réflexion relative aux prochaines réformes institutionnelles.

*Les rapporteurs,*

Sander LOONES.

Kristof CALVO.

Barbara PAS.

Jean-Frédéric EERDEKENS.

Peter VAN ROMPUY.

Véronique DURENNE.

*Les présidentes,*

Stephanie D'HOSE.

Eliane TILLIEUX.

een schat moeten worden gezien, en mogen mensen niet verhinderen om samen te leven en met elkaar te praten. De meeste inwoners van dit land pleiten voor een grotere eenheid. Twee Nederlandstaligen op drie wensen meer België, en maar een op vier meer Vlaanderen; dat is twee maal minder dan tien jaar geleden. De heer Hermant hamert op deze cijfers want ze tonen aan dat dit standpunt niet alleen dat van de PVDA-PTB is, maar van een groot aantal inwoners van dit land.

## V. STEMMING OVER HET VERSLAG

Het verslag werd goedgekeurd met 11 tegen 2 stemmen bij 2 onthoudingen.

Dit verslag zal aan de regering worden bezorgd om bij te dragen tot de reflectie over de komende institutionele hervormingen.

*De rapporteurs,*

Sander LOONES.

Kristof CALVO.

Barbara PAS.

Jean-Frédéric EERDEKENS.

Peter VAN ROMPUY.

Véronique DURENNE.

*De voorzitters,*

Stephanie D'HOSE.

Eliane TILLIEUX.