

Besluiten

door Jan CEULEERS,

Docent Vrije Universiteit Brussel.

Kabinetschef van de Gemeenschapsminister van Gezondheidsbeleid.

★

Het is vanzelfsprekend onbegonnen werk eenstemmige besluiten te puren uit de karrevracht ideeën, kritieken en suggesties die in de onderscheidene referaten werden vertolkt.

Ik zal dan ook geen poging doen om dit congres af te ronden met een fataal onvolledig overzicht.

Wel heb ik voor mezelf een aantal constanten opgetekend die meen ik als een rode draad doorheen de verschillende bijdragen lopen. Ik deel ze u hier mee met de waarschuwing dat ze uiteraard een weergave zijn van wat ikzelf subjectief heb ervaren en ze dan ook als dusdanig moeten worden geëvalueerd.

1. Finaliteit van de staatshervorming.

De staatshervorming van 1970-1980 is tot stand gekomen, zonder dat de auteurs ervan — in hun totaliteit genomen — een duidelijk, welomlijnd en algemeen aanvaard beeld hadden van haar finaliteit. Dit wil niet zeggen dat individuele (grond)wetgevers voor zichzelf geen zicht hadden op wat uiteindelijk de bedoeling van de institutionele hervorming hoorde te zijn, maar precies die individuele opvattingen terzake liepen niet samen.

Grondige meningsverschillen tussen vóór- en tegenstanders van het behoud van de eenheidsstaat enerzijds en desondanks het groeiende besef dat de federaliserende stroming niet meer in te dijken was anderzijds hebben geleid tot een dag-aan-dag-compromis, waarbij de finaliteitsvraag zorgvuldig werd ontweken. Hier ligt de oorzaak van de talrijke bevoegdheids- en belangenconflicten, die de centrale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden voortdurend tegen elkaar opzetten, en die ten gronde geen oplossing

kunnen krijgen bij gebrek aan een ondubbelzinnige doelstelling als toetssteen.

Een eerste conclusie moet dan ook zijn : een nieuwe staatshervorming kan maar slagen als er een brede en duidelijke consensus voorhanden is over haar finaliteit.

2. Er is geen weg terug.

Alle bezwaren tegen de staatshervorming van 1970-1980 ten spijt is het niet meer mogelijk de klok terug te draaien. De grondwet in haar nieuwe gedaante en de uitvoeringswetten zijn er nu eenmaal, de beweging is in gang gezet. Het is niet verantwoord terug te keren naar de Belgische staat van vóór 1970-1980, zoals sommigen voorhouden, onder het voorwendsel dat de staatshervorming niet goed is aangepakt. Ondanks alle tekortkomingen moet worden onderstreept dat de grondwet 1970-1980 en haar uitvoeringswetten een historische doorbraak hebben betekend en dat het derhalve een vergissing zou zijn het kind met het badwater weg te gieten.

Vele (niet alle) mankementen van het huidige bestel zijn toe te schrijven aan de niet-correcte en onvolledige uitvoering van de (grond-)wetteksten. Het alternatief voor de niet te harden terugkeer naar de vroegere staatsorde is dan ook — tweede conclusie — de integrale toepassing van de vigerende teksten en de voorbereiding van hun herziening in een volgende fase (1990 ?).

3. De verhoudingen tussen de bestuurscentra.

De staatshervorming van 1970-1980 lijdt aan een structurele dubbelzinnigheid : de autonomie van de deelgebieden en van het rijk, zowel op het stuk van hun besluitvorming als van hun organen enerzijds, de vermenging van grote bevoegdheidsdomeinen en van hun mandaathouders (de leden van de Raden zijn nationale parlementsleden) anderzijds. Tussen de verschillende bestuurscentra is er geen hiërarchie, ook niet op het gebied van de normgeving ; in tegenstelling tot andere federaal georganiseerde staten breekt de nationale norm de gewestelijke norm niet.

De toekomstige staatshervorming zal klaarheid moeten brengen. Ofwel wenst men de autonomie van de deelgebieden en de gelijkwaardigheid van hun gezag, structuren en normen aan te houden, maar dan moet dringend werk worden gemaakt van de scherpe afbakening van de wederzijdse bevoegdheden en de rechtstreekse samenstelling van de bestuurs-

organen ; ofwel aanvaardt men het beginsel van de voorrang van het nationale gezag en de nationale norm binnen strikt bepaalde voorwaarden, waarbij tevens aan een zeer verregaande bevoegdheidsoverdracht naar de deelgebieden toe kan worden gedacht. In beide gevallen echter moet de vermenging van nationale en gewestelijke organen worden uitgesloten.

4. De plaats van het nationaal gezag moet worden herdefinieerd.

In de discussies rond de staatshervorming is tot nu toe de aandacht toegespitst op de rol en de plaats van de deelgebieden. In de ontwikkeling van een sterke centralistische staat naar een meer federale staat toe is dit een logisch en normaal verschijnsel.

Nochtans laat een dergelijke ontwikkeling het nationaal gezag niet onberoerd : niet alleen verliest het een (min of meer) groot deel van zijn traditionele bevoegdheden, ook zijn « achterban » gaat grotendeels teloor : zijn logistieke (administratie) en politieke (sociale gesprekspartners) ondersteuning is fel verzwakt als gevolg van de hervormingen. De omschrijving van de finaliteit van de staatshervorming, waarvan sprake in het eerste besluit, dient bijgevolg ook de herdefiniëring van de plaats van het nationaal gezag in te sluiten. Dat is de vierde conclusie.

5. De financiële middelen.

De huidige financiële regeling ten behoeve van de gemeenschappen en de gewesten is het zwakke punt van de staatshervorming. De deelgebieden zijn op dat stuk, in tegenstelling tot hun principiële beleidsautonomie, nog te zeer afhankelijk van het nationale gezag.

Eenzijds moeten gewesten en gemeenschappen op hun bevoegdheidsdomein in volledige autonomie een eigen beleid kunnen voeren ; daartoe moeten zij kunnen beschikken over voldoende middelen. Anderzijds veronderstelt zulks ook de volle financiële verantwoordelijkheid voor het eigen beleid. De huidige financiële regeling, met haar hoofddaccent op de begrotingskredieten en haar beperkte fiscale mogelijkheden, staat én het eigen beleid én de eigen financiële verantwoordelijkheid van gemeenschappen en gewesten in de weg. Niet alleen beschikken zij niet over een inkomstzekerheid, zelfs hun bestedingsbevoegdheid is beperkt.

Nauw verbonden met de financiële regeling is het probleem van de organisatie van de solidariteit tussen de gewesten en de gemeenschappen. Verlegt men immers het accent van de begrotingskredieten naar de eigen fiscaliteit, dan dreigen de minderbedeelde regio's in een financiële impasse

terecht te komen. Het komt er bijgevolg op aan de solidariteit minimaal te organiseren ; in geen geval mag de solidariteit worden gehanteerd als een vorm van « liefdadigheid », waarbij de rijke broer zijn arme zus wat lekkers toestopt. Een dergelijke houding is noch politiek noch psychologisch lonend. Over de solidariteit zal moeten worden onderhandeld : haar modaliteiten en voorwaarden moeten worden vastgelegd in een driepartijencontract : het Rijk, de Vlaamse gemeenschap en het Waalse gewest/Franse gemeenschap.

Binnen dit kader tenslotte kan en dient de Belgische munteenheid te worden bewaard.

Conclusions

Il va sans dire que vouloir distiller des conclusions univoques de cette masse d'idées, de critiques et de suggestions avancées au cours des différentes conférences tiendrait de la gageure.

C'est pourquoi je ne tâcherai pas de clore ce congrès par un aperçu fatalement incomplet.

Bien entendu, j'ai noté un certain nombre de constantes qui — me semble-t-il — ont traversé, comme un fil rouge, les différentes contributions. Je vous les livre ici tout en vous avertissant qu'elles ne constituent qu'un condensé de ce que j'ai ressenti subjectivement et qu'elles devront dès lors être évaluées sous cet angle.

1. La finalité de la réforme de l'Etat.

La réforme de l'Etat de 1970-1980 a eu lieu sans que ses auteurs — pris dans leur totalité — aient eu une image claire, bien circonscrite et généralement acceptée de sa finalité. Ce qui ne veut pas dire qu'individuellement parlant, les législateurs (constitutionnels) n'aient pas eu une idée de ce que devait être l'objectif final de la réforme institutionnelle ; mais les vues individuelles ne convergeaient certainement pas.

Des dissensions fondamentales entre adversaires et défenseurs de l'Etat unitaire, d'une part, et, d'autre part, le sentiment malgré tout croissant

que le courant fédéralisant ne pourrait être endigué, ont mené à un compromis de circonstance, par quoi la question de la finalité a été escamotée. C'est ici que de nombreux conflits de compétence et/ou d'intérêt trouvent leur origine, conflits qui ont constamment dressé les autorités centrales, régionales et communautaires les unes contre les autres et qui ne peuvent recevoir de solution radicale faute d'un objectif univoque qui servirait de pierre de touche.

La première conclusion sera donc celle-ci : une nouvelle réforme de l'Etat ne pourra aboutir qu'à condition que soit trouvé un consensus large et clair sur sa finalité.

2. Il n'y a pas de chemin de retour.

Malgré toutes les objections formulées contre la réforme de l'Etat de 1970-1980, il n'est plus possible de retourner en arrière. La nouvelle constitution et ses lois d'application sont un fait ; le mouvement est amorcé. Il serait irresponsable de vouloir retourner à l'Etat belge d'avant 1970-1980, comme le préconisent d'aucuns sous prétexte que la réforme n'a pas été bien conçue. En dépit de toutes les imperfections, il doit être souligné que la réforme de 1970-1980 et ses lois d'application signifient une rupture et que, dès lors, ce serait une erreur que de vouloir faire table rase.

Bon nombre (et non pas l'ensemble) des défauts du système actuel sont à mettre au compte d'une exécution incorrecte et incomplète de la législation (constitutionnelle). La solution de rechange ne peut être de retourner à l'Etat antérieur, mais bien — seconde conclusion — d'appliquer intégralement les textes en vigueur et de préparer leur révision dans une phase ultérieure (1990 ?).

3. Les rapports entre les entités institutionnelles.

La réforme de 1970-1980 souffre d'une ambiguïté structurelle : d'une part, l'Etat, les régions et les communautés sont autonomes tant pour ce qui est de leurs décisions que pour ce qui concerne leurs organes ; mais, d'autre part, de larges domaines de compétence ne sont pas nettement répartis entre eux, et ils s'appuient sur les mêmes mandataires (les membres des conseils sont des parlementaires nationaux). Entre les différentes entités institutionnelles, il n'existe pas de hiérarchie, même pas en matière de norme : à l'opposé d'autres Etats organisés fédéralement, la norme nationale ne l'emporte pas sur la norme régionale.

La future réforme de l'Etat devra apporter la clarté. Soit on désire de maintenir l'autonomie des régions et des communautés et l'équivalence de leurs compétences respectives, de leurs structures et de leurs normes : mais alors il s'agit d'établir proprement et dans les plus brefs délais les compétences respectives et d'organiser la composition directe des organes législatifs. Soit on accepte le principe de la prépondérance de l'Etat et de la norme nationale dans les limites strictes de certaines conditions : on doit alors songer à un transfert de compétences très consistant vers les régions et les communautés. Dans les deux cas envisagés, il y aurait lieu d'exclure tout enchevêtrement des organes nationaux et régionaux.

4. La place de l'autorité nationale doit être redéfinie.

Dans les discussions portant sur la réforme de l'Etat, l'attention s'est dirigée surtout vers le rôle et la place des régions et des communautés. Dans le développement d'un Etat centraliste vers un Etat plutôt fédéral, cela constitue un phénomène logique et normal.

Pourtant, un tel développement n'est pas sans conséquences pour l'autorité nationale : non seulement, elle perd une partie plus ou moins grande de ses compétences traditionnelles, mais sa « base » s'affaiblit sensiblement : ses appuis logistiques (l'administration) et politiques (les interlocuteurs sociaux) se rétrécissent considérablement à cause des réformes. La définition de la finalité de la réforme, soulevée lors de la première conclusion, doit par conséquent également inclure une redéfinition de la place de l'autorité nationale. Voilà donc la quatrième conclusion.

5. Les moyens financiers.

La réglementation financière actuelle à l'égard des communautés et des régions est le point faible de la réforme de l'Etat. Elles sont en la matière encore trop dépendantes de l'autorité nationale, même s'ils disposent en principe d'une autonomie politique.

D'une part, les régions et les communautés devraient être en mesure de mener, en pleine autonomie, une politique propre ; pour ce faire, ils devraient disposer de moyens suffisants. D'autre part, ceci suppose qu'ils portent l'entière responsabilité financière de leur propre gestion. En mettant l'accent sur les crédits budgétaires et en réduisant les moyens fiscaux, la réglementation financière actuelle entrave à la fois la propre gestion et la responsabilité financière des communautés et des régions. Non seule-

ment, elles ne peuvent s'appuyer sur des revenus certains, mais de plus, leur pouvoir d'affectation est limité.

Le problème de l'organisation de la solidarité mutuelle entre régions et communautés est étroitement lié à cette réglementation financière. En effet, si l'on déplace l'accent des crédits budgétaires vers la propre fiscalité, les régions moins nanties risquent de sombrer dans une impasse financière. Il s'agit dès lors d'organiser un minimum de solidarité ; en aucun cas, la solidarité ne peut être maniée comme une espèce de « charité » en vertu de laquelle le grand frère riche s'apitoierait sur la petite sœur pauvre. Une telle attitude ne serait rentable ni d'un point de vue politique, ni d'un point de vue psychologique. Il faudra négocier cette solidarité : les modalités et les conditions devront être fixées dans un contrat tripartite entre l'Etat, la Communauté Flamande et la Région Wallonne/la Communauté Française.

Dans ce cadre enfin, l'unité monétaire belge pourra et devra être sauvegardée.

Conclusions

It would obviously be impossible to draw univocal conclusions from the mass of ideas, criticisms, and suggestions that have been presented at this congress. Therefore, I will not presume to present a summary that would, of necessity, be incomplete. But I have noted a number of constants that, I think, run through all of the contributions. I give them here with the reservation that they are, of course, a reflection of what I have experienced subjectively. They must be evaluated as such.

1. Purpose of the State Reform.

The state reform of 1970-1980 came about without its authors, taken as a group, having a clear, well-defined, and generally accepted picture of its purpose. This is not to say that individual legislators and constitutional amenders did not have for themselves any vision of what the purpose of

the institutional reform ultimately should be, but that it was precisely these individual conceptions that diverged.

Fundamental differences of opinion between the proponents and the opponents of the maintenance of the unitary state, on the one hand, and nevertheless the growing realization that the federalization trend was no longer to be withstood, on the other, led to day-to-day compromising whereby the question of purpose was carefully avoided. This is the cause of the numerous conflicts in authority and interests that continually set the central, regional, and community authorities in conflict with each other and that can never be fundamentally resolved due to the lack of an unambiguous objective as a touchstone.

My first conclusion, therefore, is that a new reform of the state can only succeed if there is a broad and clear consensus on its purpose.

2. There is no turning back.

In spite of all the objections against the reform of 1970-1980, the clock cannot be turned back. The constitution in its new form and the implementation laws are in place ; the movement has been started. It is not justified to return to the Belgian state of before 1970-1980, as some maintain, under the pretext that the reform was improperly conducted. In spite of all the deficiencies, it must be stressed that the 1970-1980 constitution and its implementation laws constitute an historic breakthrough and that it would, therefore, be wrong to throw the baby out with the bath.

Many but not all of the deficiencies of the present system can be ascribed to an incorrect and incomplete execution of the texts of the laws or the constitution. The alternative to the intolerable return to the former order is therefore, my second conclusion, the integral application of the current texts and the preparation for their revision in a subsequent phase (1990 ?).

3. The relationships between the administrative centers.

The state reform of 1970-1980 suffers from a structural ambiguity : the autonomy of the regions and of the state, as regards their decision making and their organs on the one hand, and the blending of large areas of authority and of their mandataries — the members of the Councils are members of the national parliament — on the other. There is no hierarchy among the various administrative centers, and none in the area of

establishment of norms. Unlike other federally organized states, the national norm does not prevail over the regional.

The future state reform will have to clarify this. Either one opts for preserving the autonomy of the regions and the equivalence of their authority, structures, and norms — but then there is urgent work to be done on the sharp delimitation of the mutual authorities and the direct composition of the administrative organs — or one accepts the principle of priority of the national authority and of national norms under strictly determined conditions, whereby a very farreaching transfer of authority to the regions can then be considered. In both cases, however, the mixture of national and regional organs is excluded.

4. The place of the national authority must be redefined.

In the discussions on state reform, the attention has up to now been focused on the role and the place of the regions. In the evolution of a highly centralized state to a more federal state, this is a logical and normal phenomenon.

Nevertheless, such an evolution does not leave the national authority unperturbed : not only does it lose more or less of its traditional authority, and its connections with the grass roots are largely destroyed : its logistical (administration) and political (social partners) support is considerably weakened as a result of the reforms. The definition of the purpose of the state reform, which was the object of my first conclusion, must consequently also include the redefinition of the place of the national authority. This is the fourth conclusion.

5. The financial resources.

The current financial arrangement for the communities and the regions is the weak point of the state reform. The regions are still too dependent on the national authority in this respect as opposed to the policy autonomy they have in principle.

On the one hand, regions and communities must be able to implement their own policies in their own areas of jurisdiction in complete autonomy so they must be able to have their own financial resources ; on the other hand, they must also bear the full financial responsibility for their own policy. The present financial arrangement, with its primary stress on budgetary credits and its limited fiscal potential hampers both the policies and the financial responsibility of the communities and the regions. Not

only do they lack security of income, they are even limited in their authority to allocate.

Closely related to the financial arrangement is the problem of the organization of solidarity between the regions and the communities. If the accent is shifted from budgetary credits to a fiscal base, then the less advantaged regions risk ending up in a financial impasse. Consequently, it comes down to organizing solidarity to some extent. In no event may solidarity be used as a form of « charity » whereby the rich brother gives some goodies to his poor sister. Such an attitude is neither politically nor psychologically advantageous. Solidarity must be the subject of negotiations ; its modalities and conditions must be established in a tripartite contract : the state, the Flemish Community, and the Walloon Region/ French Community.

Finally, within this framework, the Belgian monetary unit must be preserved.

