

**Van vroeger, nu en straks.  
Voorgeschiedenis, juridische betekenis  
en uitvoeringsprocedure  
van het gemeenschapspact.**

**Jan Bergé**

**I. HISTORISCH OVERZICHT VAN DE COMMUNAUTAIRE PROBLEMATIEK (1960-1977).**

**1. De taalwetten van 1930-38 op de helling.**

1. De reeks taalwetten die in de jaren 1930-1938 werden goedgekeurd (1), bezorgden het land een eerste, zij het een 'primaire' taalstatuut. Deze wetten bewerkten de geleidelijke eentaligheid van Vlaanderen en Wallonië (2). Nochtans vertoonde dit belangrijk stuk wetgeving enkele zwakke punten : Een gebrekkige sanctionering ontnam haar in vele gevallen de nodige effectiviteit ; de taalgrens was niet vastgelegd en over Brussel was met slechts weinig woorden gerept. Het is echter pas 30 jaar later, na de pacificatie van de schoolstrijd (1958), wanneer het politieke leven weer door de gemeenschapstwisten wordt gedomineerd, dat deze taalwetten opnieuw in de volle belangstelling komen.

2. *De regering Eyskens-Lilar (1958-1961)* beloofde aan een ruimere culturele autonomie te werken. Dit programmapunt, dat gedurende vele regeringen actueel zou blijven, vormt meteen de kern van de Vlaamse eisen : het streven naar een eigen en wettelijk erkende taal- en cultuuriëntiteit.

De talentelling, gepland voor 1960, wordt onverwacht een katalysator in de Vlaams-Waalse tegenstellingen. De wet van 28 juni 1932 voorzag dat een talentelling, verbonden aan de tienjaarlijkse rijkstelling, het taalregime van de gemeenten zou bepalen. In feite kwam het erop neer dat

(1) De wet van 5 april 1930 over de vernederlandsing van de Gentse universiteit zet deze reeks in. Achtereenvolgens worden de wet van 28 juni 1932 op het taalgebruik in bestuurszaken, de wet van 14 juli 1932 op het taalgebruik in het lager en middelbaar onderwijs, de wet van 15 juli 1935 op het taalgebruik in gerechtszaken en de wet van 15 juni 1938 op het taalgebruik in het leger goedgekeurd.

(2) M. LAMBERTY, *De Vlaamse heropstanding 2*, Leuven, 1973, p. 34 e.v. ; M. VAN HAEGENDOREN en E. DEJONGHE, *Roergangers in de mist*, Antwerpen-Amsterdam blz. 170.

Vlaanderen, waar het gebruik van het Nederlands verplicht is gesteld, geen vaste grenzen had. Indien door de telling immers werd uitgemaakt dat een gemeente niet meer overwegend Nederlandsprekend was, dan ging zij over naar het andere taalgebied. De sterk gepolitiseerde talentelling van 1947 (3) was voor de Vlamingen zo negatief uitgevallen dat men onmogelijk een nieuw verlies van grondgebied kon riskeren. In sommige gemeenten van de Brusselse agglomeratie was het aantal Franssprekenden met 25 tot 30 % gestegen, wat tot gevolg had dat Vlaamse gemeenten officieel Franstalig werden (4). Aan deze gelegaliseerde gebiedsroof kon enkel een einde gesteld worden door het wettelijk vastleggen van de taalgrens en het omschrijven van het Brusselse gebied. De regering Eyskens stelde de talentelling uit, maar de sociaal-economische beroering rond de eenheidswet maakte het haar onmogelijk het probleem een oplossing te geven.

3. De regering *Lefèvre-Spaak* (1961-1965) genoot een ruime meerderheid in beide kamers en nam zich voor de taalgrens vast te leggen, het hoofdstuk Brussel aan te pakken en een grondwetsherziening voor te bereiden. Uit het werk van minister van Binnenlandse Zaken Gilson resulteerden drie wetsontwerpen, die de grondslag voor het nieuwe taalstatuut van 1962-1963 vormden. De ontwerpen kwamen echter niet zonder hindernissen door het parlement. Het politieke klimaat werd o.m. beïnvloed door de marsen op Brussel (okt. 1961 en okt. 1962) georganiseerd door het 'Vlaams Comité voor Brussel en Taalgrens'.

3.1. Het wetsontwerp betreffende het vastleggen van de taalgrens werd in de Kamercommissie grondig gewijzigd (5). Het conflict betrof voornamelijk de Voerstreek, het gebied Komen-Moeskroen en enkele Landense gemeenten. Het aantal taalgrensgemeenten met faciliteiten werd van 18 tot 25 uitgebreid. De omstreden wet werd uitgevaardigd op 8 november 1962.

3.2. Het taalregime van de Brusselse agglomeratie was reeds vastgelegd in de wet van 28 juni 1932 (6). De verfransing van de randgemeenten maakte

(3) M. LAMBERTY, *o.c.* blz. 55.

(4) Deze Brusselse 'olievlek' is geleidelijk het kernprobleem in het communautaire debat geworden. De onstuitbare verfransing van de agglomeratie bemoeilijkt steeds het zoeken naar een sluitend compromis. Cfr. M. VAN HAEGENDOREN en E. DE JONGHE, *o.c.*, blz. 172.

(5) T. LUYCKX, *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*, Brussel-Amsterdam, 1974, blz. 485 e.v.

(6) In gebieden met een taalminoriteit van minstens 30 % moesten publieke mededelingen in beide landstalen worden gesteld. De Brusselse gemeenten mochten zelf bepalen welke taal zij zouden gebruiken voor de inwendige diensten en hun betrekkingen met elkaar en de overheid. Akten en getuigschriften moesten in de taal van de belanghebbende worden afgeleverd. Bij wijzigingen in de taalverhoudingen moest men zich schikken naar de uitslagen van de talentellingen. Zie verder T. LUYCKX, *o.c.*, blz. 332.

een nieuwe regeling echter noodzakelijk. Men stelde voor het arrondissement Brussel op te splitsen in een ééntalig arrondissement Brussel-Hoofdstad, omvattende de 19 gemeenten en 6 Vlaamse randgemeenten. Dit ontwerp werd door de Vlaamse CVP-vleugel verworpen. Lefèvre bood daarop het ontslag van zijn regering aan, wat door de koning geweigerd werd.

Deze gebeurtenissen gaven aanleiding tot de eerste kasteelhappening in de communautaire geschiedenis : het conclaaf van Hertoginnedal. Dit overleg maakte de stemming van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik der talen in bestuurszaken mogelijk. Hierbij werd België ingedeeld in vier taalgebieden : een Nederlandstalig, een Franstalig, een Duitstalig (de 25 Oostkantongemeenten) en een tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Het tweetalig arrondissement Brussel-Hoofdstad bleef beperkt tot de 19 gemeenten.

De 6 randgemeenten, waar de franstalige minderheid faciliteiten kreeg, vormde een afzonderlijke administratieve entiteit in het Vlaamse arrondissement Halle-Vilvoorde met een eigen arrondissementscommissaris (7). Een nieuwe vice-gouverneur zou waken over de toepassing van de taalwetten te Brussel en in de faciliteitengemeenten.

De wet voorzag tevens in de oprichting van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, belast met de controle op de toepassing van de taalwetten.

3.3. De derde taalwet Gilson op het gebruik der talen in het onderwijs (30 juli 1963) verhoogde het aantal lessen in de tweede taal en voorzag een controle op de taalverklaring van het gezinshoofd te Brussel. De Francofone Brusselaars achtten deze bepaling in strijd met de vrijheid van het gezinshoofd (8).

## **2. De grondwetsherziening van 1968-1971 en de voorbereidende gewestvorming.**

4. Hertoginnedal bewerkte slechts een voorlopige en wankele pacificatie. Vooral aan Vlaamse zijde werd scherpe kritiek uitgeoefend op het Brussels compromis. Een duurzame oplossing van het gemeenschapsc conflict maakte een aanpassing van de grondwet noodzakelijk (9).

(7) A. ALEN en L. NEELS, Aktuele stand van de onderhandelingen inzake gewestvorming en staats hervorming, *Politiek Alternatief*, nr. 7, sept. 1976, nr. 17 ; zij menen dat België op deze manier vijf taalgebieden omvat : eentalig Vlaanderen en Wallonië, tweetalig Brussel, het duitstalig gebied en de Vlaamse randgemeenten met faciliteiten.

(8) De vrijheid van het gezinshoofd werd door de Franstaligen opnieuw veroverd bij de onderhandelingen over de grondwets herziening in 1970 (cfr. infra). In ruimer perspectief houdt dit conflict verband met de discussie over twee verschillende beginselen, nl. streektaal is onderwijstaal tegenover moedertaal is onderwijstaal. In een tweetalig gebied wordt een dergelijke principekwestie uiteraard acuut. Zie hierover M. LAMBERTY, *o.c.*, blz. 74-75.

(9) Reeds in de vijftiger jaren werd een grondwets herziening wenselijk geacht om de constitutie in overeenstemming te brengen met België's E.E.G.-lidmaatschap.

Wallonië vreesde immers voor minorisering binnen de Belgische eenheidsstaat, terwijl Vlaanderen een ruime culturele autonomie wenste : bescherming van taal, cultuur en grondgebied. Daarnaast wierp Brussel zich op als een derde entiteit in het geregionaliseerde België, naast Vlaanderen en Wallonië (10).

De drie nationale partijen bleven geloven in het unitaire België, maar ze zagen in dat zij zouden moeten tegemoet komen aan de wensen van regionalisering, die in beide gemeenschappen leerden (11). De opkomende regionale partijen spraken zich eerder uit in de zin van een federatieve herinrichting van België.

Voor de verkiezingen van mei 1965 werd, na uitgebreid politiek overleg, het wetsontwerp tot grondwetsherziening ingediend, zodat het te verkiezen parlement als constituant zou kunnen fungeren. Op 17 april 1965 verscheen deze verklaring tot grondwetsherziening in het Staatsblad.

5. De zwakke regering Harmel-Spinoy (juli 1965-feb. 1966) beschikte niet over de vereiste 2/3 meerderheid in het parlement om de grondwetswijziging door te voeren (12). Tijdens haar korte levensduur werd zij met talrijke problemen geconfronteerd en struikelde na enkele maanden over het probleem van de ziekteverzekering.

De quorum-moeilijkheden (13) die hier aan het licht kwamen, zouden de herzieningsprocedure van de grondwet blijven beheersen.

6. De evolutie van de gemeenschapskwesitie onder de regering Vanden Boeynants-de Clercq (1966-1968) kunnen we schetsen aan de hand van enkele conflicthaarden die de nood aan een duurzame oplossing onderstreepten.

6.1. In 1963 hadden 324 franstalige «Vlamingen» bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg een klacht ingediend tegen de

(10) M. VAN HAEGENDOREN en E. DE JONGHE, *o.c.*, blz. 172, wijzen er tevens op dat er in de zestiger jaren economische verschuivingen hebben plaatsgehad, die de communautaire kwestie beïnvloedden. Vlaanderen kende een hoge expansiegraad, terwijl de Waalse steenkool- en staalindustrie met structurele problemen had af te rekenen. Brussel heeft door zijn functie van administratief, politiek, economisch en financieel centrum van België en Europa een specifieke plaats in het economisch leven verworven.

(11) Over de partijcongressen van 1963 en hun visie op de gemeenschapsproblematiek, zie T. LUYCKX, *o.c.*, blz. 492-493.

(12) De coalitie was dezelfde als die van de vorige regering Lefèvre-Spaak (CVP-BSP), maar de partners hadden bij de verkiezingen van 1965 zware verliezen geleden. Een poging van de formateur om een drie-partijen regering op de been te brengen was mislukt.

(13) Art. 131 G. W. bepaalt dat voor de wijziging van de grondwet ten minste 2/3 van de leden waaruit een kamer bestaat aanwezig moet zijn. De wijziging moet door minstens 2/3 van de aanwezige leden worden aangenomen. Het uiteindelijk aantal ja-stemmen moet dus in iedere kamer minstens 4/9 van de leden bedragen.

(13bis) Europees Hof van de Rechten van de Mens, Zaak betreffende enige aspecten van de taalregeling in het Belgisch onderwijs, 23 juli 1968, *Publ. Cour Eur. D.*, Série A, vol. 6 ; *R.W.*, 1968-1969, 3-90 (officiële vertaling) ; *T.Best.*, 1969, blz. 226-247, met noot E. SUY.

taalwetten. Meer bepaald wensten ze franstalig gehomologeerd onderwijs voor hun kinderen in Vlaanderen. Pas op 23 juli 1968 deed het Hof uitspraak (13bis). De eentaligheid van de twee landsgedeelten werd niet als onverenigbaar met de Europese conventie beschouwd. Het Hof oordeelde het wel discriminerend dat de franstalige scholen in de faciliteitsgemeenten enkel toegankelijk waren voor franstalige kinderen uit die gemeenten zelf. Dit arrest wees aldus de Vlaamse francofonie erop dat zij zich in het Vlaamse landsgedeelte aan de eentaligheid behoorde aan te passen.

6.2. In de periode 1966-1969 werd het partij-unitarisme op de congressen van de nationale partijen op de helling gezet. Om principiële, communautaire en/of electorale redenen kwam het in de grote politieke families tot vleugelsplitsingen (14). Het invoeren van deze federale structuur had niet altijd de beste gevolgen. Met name de CVP-PSC ondervond een nadelige invloed van de geestesvervreemding tussen de twee vleugels.

6.3. Een «Vaste Commissie voor de verbetering van de betrekkingen tussen de Belgische Taalgemeenschappen», een voorstel van de vorige regering, werd in het leven geroepen door de wet van 1 juli 1966 en enkele maanden later geïnstalleerd. De commissie ging onmiddellijk over tot het maken van een inventaris van de taalproblemen, maar heeft haar regering nooit concrete voorstellen afgeleverd (15).

6.4. Te Brussel ontstond een nieuw onderwijsprobleem. Het rapport-Kint stelde de schrijnende noodzaak van meer Vlaams onderwijs te Brussel aan de orde (16). Minister Grootjans reageerde op dat rapport met de oprichting van 10 nederlandstalige rijkslagere scholen met kleuterafdeling (K.B. 2 februari 1967). De Brusselse francofonie, onder invloed van het sterk oprukkende 'Front des Francophones' was geenszins ingenomen met deze gang van zaken.

6.5. De kwestie Leuven polariseerde de Vlaams-Waalse tegenstellingen, en bracht de regering Vanden Boeynants ten val (17).

Lamberty argumenteert (18) dat in het taalstatuut van 1962-1963 faciliteiten voorkwamen, waarvan de Leuvense universiteit uitgebreid gebruik kon maken. Art. 4 van de wet van 30 juli 1963 bepaalt dat de 'onderwijstaal het Nederlands is in het Nederlands taalgebied'. Tegen dit artikel kon vooreerst worden aangevoerd dat het niet gold voor de universiteiten,

(14) Zie hierover T. LUYCKX, *o.c.*, blz. 499-500 en 515-517.

(15) T. LUYCKX, *o.c.*, blz. 514.

(16) Uit het onderzoek bleek dat de potentiële nederlandstalige kleuter- en lagereschoolbevolking resp. 11.104 tot 13.426 en 22.439 tot 27.000 leerlingen bedroeg, terwijl in feite slechts 6.107 kleuters en 15.081 scholieren nederlandstalig onderwijs te Brussel volgden.

(17) Het mag in dit verband ironisch klinken dat deze coalitie tot stand was gekomen op basis van een 'taalbestand' (de taalproblemen zouden voor 2 jaar bevroren worden) en na 23 maanden over een taalprobleem struikelde.

(18) M. LAMBERTY, *o.c.*, blz. 60.

maar enkel voor lagere en middelbare scholen. Verder voorzag dezelfde wet in art. 7 afwijkingen van het beginsel van art. 4 voor scholen die dienen als didactische afdelingen van een universiteit en in dezelfde agglomeratie als deze universiteit gevestigd zijn. Tevens bevatte de wet van 2 augustus 1963 een art. 40 dat op het vlak van het administratief taalgebruik faciliteiten verleenden aan een tweetalige universiteit, gevestigd in een gemeente zonder speciale regeling. Er waren dus redenen om aan te nemen dat het principe 'streektaal is onderwijstaal' in Leuven moeilijk kon opgelegd worden.

Na een periode van onrust (19) onttaarde het Leuvense conflict naar aanleiding van de expansieplannen van Leuven-Frans in een breuk tussen Franse en Nederlandse afdelingen in de Raad van Beheer van de K.U.L.. In de kamer interpelleerde o.m. Verroken de regering over haar standpunt terzake. Premier Vanden Boeynants handelde in zijn antwoord niet uitdrukkelijk over de gevraagde overheveling van het Waalse universiteitsgedeelte en kon daarmee zijn CVP-ministers niet overtuigen. De regering trad op 7 februari 1968 af en het hoeft geen betoog dat het Leuvense vraagstuk ruime invloed had op de verkiezingsstrijd.

7. *De regering Eyskens-Merlot-Cools (1968-1971)* zou er uiteindelijk in slagen de derde grondwetsherziening door te zetten (14 dec. 1970). Vlak voor dit historisch feit werd het politieke klimaat nog vertroebeld door de gemeenteraadsverkiezingen van 1970, die grondig door de nationale problemen werden beïnvloed. Dit was in het bijzonder het geval te Brussel waar het FDF zich als de machtigste partij van de hoofdstad had opgeworpen (28 % van de stemmen). Vanaf dit ogenblik werden de taalwetten door de franstalige gemeentebesturen opzij gezet (20). Daar deze situatie de herzieningsactiviteiten van de grondwet bedreigde, werd aan de francofonen de herinvoering van de 'vrijheid van het gezinshoofd' per 1 sept. 1971 beloofd (21). Hierdoor ontstond een reëel gevaar voor verfransing van de Vlaamse schoolgaande jeugd, zodat van Vlaamse zijde gereageerd werd met een 'kleuterslag' : met de kredieten die sinds de taalwet Gilson (30 juli 1963) ter beschikking stonden (er was een som van 1,6 miljard voorzien) besloot men Vlaamse peuter- en kleutertuinen te bouwen. De onderhandelingen over de grondwetsherziening zelf dienden vooreerst de quorum-moeilijkheden op te lossen. Met dit doel werden de reglementen van kamer en senaat aangevuld met een bepaling omtrent de 'ont-

(19) Het Bisschoppelijk mandement van 13 mei 1966 stak het vuur aan de lont. Daarin werd gesteld dat de institutionele en functionele eenheid van de universiteit moest behouden blijven. Voor een overzicht, zie T. LUYCKX, *o.c.*, blz. 518-520.

(20) In 4 Brusselse gemeenten haalde het FDF de burgemeesterssjerp terwijl het in nog enkele andere gemeenten schepenzetels bezette.

(21) M. LAMBERTY, *o.c.*, blz. 74, omschrijft deze vrijheid van het gezinshoofd als een ruilmiddel bij de pogingen om het quorum voor de grondwetsherziening te bereiken. De (Brusselse) liberalen zouden de vrijheid krijgen in ruil voor hun stem. Wat geschiedde.

houdingen' bij een grondwetsherziening (22) : deze worden wel meegerekend voor de vaststelling van het aantal aanwezigen, maar hebben geen invloed op de al dan niet-aanvaarding van het artikel dat ter stemming is. De nieuwe grondwet deelde België in vier taalgebieden (het Nederlandse, het Franse, het Duitse en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad) ; drie cultuurgebieden (het Nederlandse, het Franse en het Duitse) en drie gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel). De voornaamste verwezenlijkingen lagen bijgevolg op het vlak van de culturele autonomie (Artt. 3bis en ter ; 32bis ; 59 bis en ter G.W.), de gewestvorming (art. 107quarter G.W.) en het invoeren van een dubbele gekwalificeerde meerderheid voor communautaire materies (de grendelprocedure) (23). Artt. 108bis en ter voorzagen tevens in de oprichting van agglomeraties en federaties van gemeenten (op dit moment heeft deze tekst zijn actualiteit al verloren).

7.1. Het verwerven van culturele autonomie en de oprichting van een cultuurraad was voor Vlaanderen een belangrijke zaak (24) ; het was het sinds lang gezochte middel om zich tegen het taal- en cultuurimperialisme van de francofonen te verzetten. De samenstelling van de cultuurraden kreeg haar beslag in de wet van 3 juli 1971. In de wet van 21 juli 1971 werden de bevoegdheden en de werking ervan omschreven. De cultuurraden ontvangen jaarlijks een globaal krediet uit de schatkist. Zij kregen echter geen executief mee, wat de controle op uitvoering en naleving van de Decreten erg bemoeilijkte (25).

7.2. De wet van 26 juli 71 organiseerde de agglomeraties en federaties van gemeenten. Men voorzag de oprichting van 5 agglomeraties (26) met daarrond dan randfederaties. Deze wet legde uitdrukkelijk de grenzen van de Brusselse agglomeratie vast (nl. de 19 gemeenten) ; richtte meteen de 5 eerste randfederaties op (27) en bepaalde verder de bevoegdheid en de samenstelling van de organen. De Brusselse agglomeratie heeft 2 cultuurcommissies, verkozen door de Nederlandse en de Franse taalgroep van de raad. De commissies hebben voor hun cultuurgemeenschap o.m. be-

(22) Resp. op 29 mei en 11 juni 1969. Over dit incident, zie L. TINDEMANS, *Dagboek van de Werkgroep Eyskens*, Lier, 1973, blz. 13.

(23) De grondwet voorziet deze procedure in 4 gevallen van communautair belang. Er moet een meerderheid zijn in elke taalgroep van elke kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen samen de 2/3 van de uitgebrachte stemmen bereikt. Op deze manier wil men vermijden dat een meerderheid, in een taalgroep geconcentreerd, een stemming ten nadele van de andere taalgroep zou kunnen doorzetten. Cfr. A. ALEN en L. NEELS, *o.c.*, nr. 17.

(24) M. VAN HAEGENDOREN en E. DE JONGHE, *o.c.*, blz. 173, wijzen erop dat de cultuur slechts een miniem deel van het beleid is ; economie en politiek mogen niet vergeten worden.

(25) Het 'Septemberdecreet' van de Nederlandse Cultuurraad (19 juni 1973) op het taalgebruik in het bedrijfsleven kan hiervan als voorbeeld gelden.

(26) Brussel, Gent, Antwerpen, Luik en Charleroi (Art. 1 W. 26 juli 1971).

(27) Halle, Asse, Vilvoorde, Zaventem en Tervuren (Artt. 84 en 85 id.).

voegdheid inzake voorschoolse, naschoolse en culturele aangelegenheden en inzake onderwijs (28).

Alleen te Brussel werd de agglomeratieraad verkozen (21 november 1971), wat alweer aanleiding gaf tot communautaire hilariteit. Als gevolg van de verkiezing van zgn. «Vlamingen» op de lijst van het «Rassemblement Bruxellois» werd de alarmbelprocedure immers ontwricht (29).

7.3. Er moet op gewezen worden dat de grondwet enkele regels voorzag die erop gericht waren de minorisering van bepaalde groepen tegen te gaan. Hoger citeerden we reeds de alarmbel- en de grendelprocedures. De taalpariteit in de regering (de eerste minister uitgezonderd, art. 86bis G.W.), is een andere uiting van deze bezorgdheid.

In dezelfde context wil het nieuwe art. 6bis de ideologische en filosofische minderheden beschermen (30). Dit artikel werd ingegeven door de vrees dat deze groepen door de samenstelling van de cultuurraden meer bedreigd werden dan in de Belgische eenheidsstaat (31).

8. Onder de tweede regering Eyskens-Cools (jan.-nov. 1972) werd het cultuurpact gesloten. Deze overeenkomst werd op 24 februari 1972 door alle politieke partijen, behalve de VU, ondertekend. Het was erop gericht de vrije uitdrukking van de verschillende ideologische en filosofische minderheden te bevorderen en de onderlinge samenwerking en het begrip tussen personen, groepen en instellingen met culturele opdracht aan te moedigen. Het cultuurpact vond zijn weerslag in de wet van 16 juli 1973 en het decreet van 28 januari 1974 (32).

Deze regering slaagde er verder niet in de debatten rond art. 107quater, het statuut van de Voer, de bevoegdheden van de cultuurraden en de herziening van het schoolpact rond te maken en moest voortijdig het veld ruimen (alweer omwille van communautaire redenen) voor de ploeg Leburton-Tindemans-de Clercq (1973-1974). Deze regering kreeg enkel de tijd om een speciale commissie van kamerleden en senatoren op te richten die advies zou verstrekken over het geheel van wetgeving dat art. 107quater G.W. concrete vorm moest geven (33).

(28) Art. 108 ter § 4 G.W.

(29) Volgens art. 71 W. 26 juli 1971 kan de alarmbel gehanteerd worden indien 3/4 van de leden van een taalgroep een met redenen omklede motie voorlegt, waarin verklaard wordt dat een ontwerp of voorstel van verordening of besluit de betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstig in het gedrang kan brengen. In de agglomeratieraad zetelden op 83 leden 30 nederlandssprekenden, waarvan 11 FDF-Vlamingen. Om de alarmbel in werking te stellen hadden de 19 'originale' Vlamingen dus de steun van min. 5 FDF-Vlamingen nodig.

(30) «Het genot van de rechten en vrijheden, aan de Belgen toegekend, moet zonder discriminatie verzekerd worden. Met dit doel waarborgen de wet en het decreet o.m. de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden».

(31) T. LUYCKX, o.c., blz. 562.

(32) Zie hierover J. DE MEYER, *Staatrecht*, Leuven, 1975, blz. 523 A.

(33) T. LUYCKX, o.c., blz. 608.



9. De regering Tindemans-de Clercq-Périn (1974-1977) vormde voor de eerste maal in de Belgische geschiedenis coalitie met een regionale partij : het RW. Na de verkiezingen van 11 maart 1974 werden te Steenokkerzeel uitvoerige besprekingen gevoerd met de bedoeling tussen de nationale en de regionale partijen tot een vergelijk te komen over de gewestvorming. Dit overleg brak af toen geen overeenstemming over de grenzen van het Brusselse gewest kon bereikt worden.

Niettegenstaande deze pessimistische noot werd de wet van 1 aug. 1974 op de voorbereidende gewestvorming goedgekeurd. Vanuit constitutioneel oogpunt gezien is dit echter geen uitvoeringswet van art. 107 quater G.W. ; een dergelijke wet zou volgens de grondwettelijke tekst immers met bijzondere dubbele meerderheid bedacht moeten worden, terwijl op 1 aug. 1974 slechts een gewone meerderheid tot stand kwam (34).

De wet op de voorbereidende gewestvorming richtte drie gewestraden op, die zijn samengesteld uit senatoren en voor Brussel uit senatoren en agglomeratieraadsleden. Deze raden hebben slechts een louter adviserende bevoegdheid, aangezien de door de grondwet voorziene vorderingsbevoegdheid bij gebrek aan de vereiste 2/3 meerderheid niet kan gerealiseerd worden.

De drie gewestelijke ministercomités bestaan uit nationale ministers, die niet politiek verantwoordelijk zijn tegenover de gewestraad.

Dotaties worden uitgekeerd op grond van drie criteria die elk voor 1/3 van de som in aanmerking worden genomen : de bevolking, de oppervlakte van het grondgebied en de opbrengst van de directe belastingen. De voorbereidende gewestvorming bracht verder vooral de nood aan een grondige gewestvorming aan het licht.

### 3. Naar een nieuwe grondwetsherziening.

10. Het is overbodig te stellen dat de grondwetsherziening van 1968-71 de gemeenschapsproblemen niet heeft opgelost. Wél heeft het unitaire België sindsdien voorgoed afgedaan. De periode na de wet van 1 aug. 1974 was een tijd van bezinning op wat voorafging en tegelijk een tijd van planning naar een nieuwe fase in de staatsvorming toe. Vanaf september 1975 werd de publieke opinie met een inflatie van nota's, rapporten, akkoorden, colloquia en voorstellen geconfronteerd (35).

(34) Cfr. A. ALEN en L. NEELS, *o.c.*, nr. 1 : deze zien de wet eerder als een 'vingeroefening' voor een echte gewestvorming en achten haar vooral van psychologisch nut.

(35) A. ALEN en L. NEELS, *o.c.*, geven in hun artikel een omstandig en verhelderend overzicht van deze voorstellen : het akkoord Claes-Moreau (okt. 1973), de synthesenota van CVP, PVV en VU (okt. 1975), het colloquium te Antwerpen (jan. 1976), het dokument Leysen (jan. 1976), het rapport politique van Périn (maart 1976), het BSP-voorstel (8 juni 1976), het CVP-voorstel (3 juli 1976), de houdingen van het FDF-RW, de VU, PVV en KP. Het lijkt ons overbodig hier dieper op in te gaan, daar deze gegevens door de politieke actualiteit reeds achterhaald zijn.

Een constante in dit debat rond de staatshervorming was de klaarblijkelijke noodzaak aan een nieuwe grondwetsherziening. Men stelde hierbij vast dat de herziening van 1968-71 een overladen staatsstructuur had gecreëerd zonder dat de communautaire tegenstellingen werkelijk werden weggewerkt (36).

Bovendien bleef de verwezenlijking van de sociaal-economische gewestvorming achterop (107-quater G.W.), terwijl de culturele autonomie haar beslag had gekregen in de wet van 21 juli 1971. Dit onevenwicht in de uitvoeringsactiviteiten bevatte het communautaire conflict in een notedop en vormt bovendien een potentiële bron van opnieuw oplaaierende ontevredenheid : de Vlamingen verkregen 'hun' culturele autonomie op meer bevredigende wijze dan de Walen 'hun' sociaal-economische onafhankelijkheid. In dit verband pleitte men voor de samenvoeging van cultuur- en gewestraden. De opsplitsing van de regionale bevoegdheden in een volledig apart gestructureerde culturele autonomie enerzijds en een sociaal-economische gewestvorming anderzijds leek het beleid niet te vereenvoudigen (37).

11. Bij de kabinetscrisis van februari-maart 1977 verkeerde de regering Tindemans in ernstige ademnood. Toen op 3 maar de RW-ministers de laan werden uitgestuurd («Tindemans' zonde tegen het constitutionele fatsoen»), zat zij verstrikt in het sociaal-economische en financiële dossier, staken de ethische problemen in de koelkast en was er geen hoop meer op communautaire akkoorden. Desondanks eiste het RW. plots voor zijn congres van 5 maart 1977 een formeel akkoord van de regeringspartijen over de definitieve gewestvorming.

De verkiezingsstrijd werd, op het incident Overijse na, mak gevoerd. De aandacht werd vooral op de sociaal-economische programma's geconcentreerd. In verband met de gemeenschapsproblemen werd de grondtoon o.a. bepaald door de Wallingantische resoluties van het RW-congres van 5 maart en het samengaan van de partij met de FDF. Vlaanderen wilde uit de communautaire strijd nog steeds een stevige culturele en politieke autonomie verwerven en Vlaams-Brabant uit de greep van de francophonie houden. In Wallonië lag het accent meer op de economische onafhankelijkheid ; de structurele sociaal-economische problemen die zij kent, zijn niet vreemd aan deze reactie. Men kan in dit verband opmerken dat vooral in een periode van economische recessie, het economische en het communautaire dossier duidelijk raakpunten hebben. De Vlaams-Waalse tegenstellingen en de tegenstellingen arbeid-kapitaal schijnen elkaar dan binnen het unitaire, verzuilde België te versterken.

12. *De regering Tindemans-Hurez-Van den Boeynants (1977)* kwam niet zonder enige moeilijkheden tot stand. Teneinde alle problemen aan te

(36) A. ALEN en L. NEELS, *o.c.*, nr. 16.

(37) J. VAN ROMPAEY, *Waarom Staatshervorming ?*

kunnen was een formatie met brede basis gewenst. Een coalitie met de drie grote families leek onmogelijk en de Volksunie wou enkel aan de formatieonderhandelingen deelnemen, als er ook een communautair pact zou worden gesloten. Zo geschiedde en enkele nachten later was het Egmontpact een (hallucinant) feit.

Het communautair akkoord diende zo vlug mogelijk in teksten te worden omgezet, maar alras doken problemen op van interpretatieve, politieke en constitutionele aard (38). Tussen 24 september 1977 en 22 januari 1978 trok een groep politici (39) zich geregeld terug op België's vierde constitutioneel kasteel om 'alle punten van het pact op hun politieke en juridische samenhang' te onderzoeken (40). Het ziet er voorlopig niet naar uit dat de Stuyvenberg-dialogoog, in tegenstelling tot het Egmontpact, wél de communautaire pacificatie zou kunnen bewerken. Het woord is nu aan de staatssecretarissen voor hervorming van de instellingen, die met wetteksten voor het parlement moeten komen.

## II. OVER REGERINGSVERKLARINGEN, REGEERAKKOORDEN EN PACTEN

### 1. De plaats van het gemeenschapspact in het parlementair regime.

13. Het gemeenschapspact van 24 mei 1977 werd wereldkundig gemaakt als 'Bijlage I bij de regeringsverklaring van 7 juni 1977'. Dit pact is vooreerst het resultaat van een uitgebreid politiek overleg, dat geleid heeft tot het ontstaan van de nieuwe coalitie. Het vormt het *communautair luik van de regeringsverklaring van de huidige regering Tindemans* (41). Deze regering stelt zich uitdrukkelijk de verwezenlijking van dit communautaire programma tot doel (42).

14. De onderhandelingen over de vorming van een regering zijn essentieel van politieke aard. Dit gebeuren speelt zich, bekeken vanuit constitutioneel oogpunt, af in de marge van art. 65 G.W. : 'De koning benoemt en ontslaat zijn ministers. 'Het is zonder meer duidelijk dat deze tekst niet

(38) L. NEELS, Een jurist bekijkt het Egmontpact en botst op vele vragen, *De Nieuwe Maand*, 1977, nr. 9. Hierin wordt een verkennend overzicht van deze problematiek geschetst.

(39) De commissie bestond uit 'de voorzitters der regeringspartijen, en een tweede vertegenwoordiger van elk dezer partijen, onder wie verscheidene ministers, samen met de twee betrokken staatssecretarissen en onder voorzitterschap van de eerste minister' (Regeringsverklaring van 28 feb. 1978, blz. 1).

(40) Regeringsverklaring van 28 feb. 1978, blz. 1.

(41) Een CVP-PSC-PSB-BSP-FDF-VU-regering. Zij geniet een ruime steun in het parlement, dat echter niet als constituante kan optreden.

(42) Cfr. de inleidende tekst van het gemeenschapspact, zoals neergelegd in de regeringsverklaring van 7 juni 1977.

letterlijk moet opgevat worden (43). Het lapidair geformuleerde artikel biedt derhalve weinig of geen waarborgen voor de goede afloop van het formatieberaad.

Een regeringsvorming anno 1977 is een politiek ritueel waarvan het scenario zich pas in de jongste decennia heeft ontwikkeld. Het is een spel van informateurs, formateurs, marathonvergaderingen, regeerakkoorden, regeringsverklaringen, bijlagen, protocollen, geheime akkoorden, enz. De groeiende techniciteit en complexiteit van 's lands beheer is niet vreemd aan deze evolutie. Tevens kan in dit verband op enkele politieke fenomenen gewezen worden : de particratie, die een steeds groter wordend stuk van het beleid naar zich toehaalt ; de regeerhonger van de politieke partijen en, sinds de opkomst van de regionale partijen, een verhoogde nood aan overleg om tot coalities te kunnen komen. Dit alles was in 1830 uiteraard niet te voorzien.

15. Alhoewel de formatieactiviteiten niet in een grondwettelijke tekst kaderen, vinden zij toch een 'legitimering' in een specifieke taak van het parlement : de 'government making power' (44). Onze parlementaire democratie heeft geen politieke verantwoordelijkheid toebedeeld aan de koning ; de regering dekt zijn handelingen en is politiek verantwoordelijk tegenover het parlement. Hieruit volgt dat de regeringsploeg over het vertrouwen van de kamers moet beschikken. Aldus heeft het parlement «power... to make and to unmake governments», ook indien formeel nog het staatshoofd de ministers benoemt of ontslaat (45).

15.1 De *regeringsverklaring* kan het centraal document bij de uitoefening van de *government making power* genoemd worden (46). Hiermee licht de al dan niet nieuwe regering het parlement voor omtrent haar beleidsintenties, haar programma, haar standpunten inzake kwesties van algemene of bijzondere aard. Op het voorlezen van de regeringsverklaring volgt steeds een vertrouwensstemming (47).

Regeringsverklaringen kunnen als 'formele' teksten worden beschouwd : zij brengen het investituurdebat op gang en geven het parlement de moge-

(43) J. DE MEYER, *Staatsrecht*, p. 201 e.v. De grondwetgever had art. 65 G.W. slechts als een fictie bedoeld. Het parlement heeft via de vertrouwensstemming deze 'bevoegdheid van de Koning' overgenomen (Cfr. nr. 15) Over art. 65 G.W. en de rol van de Koning tijdens een regeringscrisis, zie P. LEMMENS, De raadplegingen van de koning bij het begin van een regeringscrisis, *Jura Falconis*, 1976-77, XIII, nr. 4, blz. 407-426.

(44) De *government making power* staat niet in de grondwet ingeschreven. Nochtans mag ze als een van de belangrijkste bevoegdheden van het parlement worden aangezien.

(45) J. DE MEYER, *o.c.*, blz. 127.

(46) «J. DE MEYER, *o.c.*, blz. 206 : «Het is in België een vast staande, hoewel ongeschreven regel dat een regering het effectieve beleid slechts mag voeren nadat zij eerst door een regeringsverklaring haar algemeen programma aan de kamers heeft bekendgemaakt en daarover in beide kamers het vertrouwen van de meerderheid heeft verkregen».

(47) L. NEELS, *Regeringsverklaring en regeerakkoorden als documenten van toenemend publiekrechtelijk belang. Een nieuwe bron van het publiek recht ?*, *R. W.*, 1974-75, 2372, 2390 en 2400.

lijkheid naderhand te interpellieren over de stand van uitvoering van de verklaring. De regering van haar kant vindt er steun in om gedurende de legislatuur bepaalde maatregelen in uitvoering van de verklaring voor te stellen (48).

15.2. De *bijlagen* bij de regeringsverklaring behandelen in detail meer specifieke punten van die verklaring. Het zijn technische aanvullingen bij de meer beschouwende regeringsverklaring. Bijlagen worden normaal niet voorgelezen in de kamers, maar komen geredelijk wel aan bod in de debatten (49).

15.3. Aan de regeringsverklaring gaat een periode van politieke onderhandelingen vooraf. Sinds de regering Eyskens-Cools (1972) komt in deze jaren tevens een *regeerakkoord* tot stand. Hierin komt de consensus van de betrokken partijen om coalitie te vormen tot uitdrukking. De consensus, die veelal in geheime besprekingen tot stand komt, is vanzelfsprekend pas aanwezig als een overeenstemming is bereikt over het te voeren beleid (50). Men kan het regeerakkoord derhalve een politiek akkoord tot regeren noemen. De tekst ervan wordt niet aan de parlementaire goedkeuring onderworpen (51). Het belang van de regeringsverklaring wordt aldus in ruime mate overschaduwd door het (politieke) belang van het regeerakkoord. De regeringsverklaring voor de kamers is slechts een evocatie van het bereikte regeerakkoord, dat op zichzelf niet ter discussie wordt voorgelegd. Het karakter van het regeerakkoord heeft tot gevolg dat verder overleg tussen de coalitiepartners verhinderd wordt en het initiatief van de parlementsleden van de meerderheid tot een onverantwoord minimum worden herleid (52). Deze manier van handelen roept vragen op in verband met de diepere zin van de government making power. De partijdiscipline (de parlementairen van de meerderheid worden geacht gebonden te zijn door het regeerakkoord) en de sfeer van geheimhouding die rond het akkoord hangt (het komt niet openbaar tot stand en wordt naderhand niet openlijk in het parlement behandeld) tasten de controle van het parlement op de regeringsactiviteit aan (53). Zoals hierboven blijkt is ook het 'contractuele' aspect (54) van een regeer-

(48) Id., 2380.

(49) Id., 2392 en 2396.

(50) Deze consensus is in feite een compromis ; het resultaat van een ruilhandel met programmapunten van de partijen en het verschaffen van de parlementaire meerderheid als inzet (Id., 2377).

(51) Id., 2383 en 2392.

(52) T. LUYCKX, o.c., blz. 529.

(53) L. NEELS, o.c., 2396 en 2402-2403.

(54) We gebruiken de term "contractueel" hier in de zin van verbintenissen scheppend, die, al zijn ze niet juridisch afdwingbaar, dan toch met een politieke sanctie gehandhaafd worden, nl. door de uitoefening van deze government making power (de vertrouwensstemming). Neels heeft het in dit verband over de quasie-contractuele waarde van het regeerakkoord (o.c., 2396-2397).

akkoord opmerkelijk : het fungeert niet alleen als beleidsplatform voor degenen die het akkoord sluiten, maar legt tevens de band tussen de regering en de meerderheidsfracties in het parlement, bij wiens gratie het beleid wordt gevoerd. De contractuele idee is ongetwijfeld ingegeven door de cohesie die binnen de regeringsploeg moet heersen enerzijds en de wil tot het voeren van een werkelijk beleid anderzijds.

16. Met behulp van het onderscheid tussen regeerakkoord, regeringsverklaring en bijlagen kunnen we het gemeenschapspact als volgt omschrijven : *het is een politiek akkoord dat als dusdanig deel uitmaakt van het globale regeerakkoord en op formele wijze zijn neerslag vond in een bijlage bij de regeringsverklaring.*

De inleidende tekst van het gemeenschapspact verwijst zelf naar het (partij) politiek karakter ervan : 'Dit gemeenschapspact vormt een politiek akkoord gesloten tussen de CVP-PSC, de PSB-BSP, de Volksunie en het FDF (blz. 30). Immers, de onderhandelingen over dit pact zijn gevoerd met het oog op het vormen van de nieuwe regering, op aandringen van een potentiële coalitiepartner (zie hoger, nr. 12). In de tekst wordt tevens naar de contractuele gedachte verwezen : 'De partijen die tekenen, achten zich moreel gebonden door dit pact en verbinden zich ertoe het gemeenschapspact te verwezenlijken...' (56).

De Egmont- en Stuyvenbergteksten zijn in bijlage opgenomen bij de regeringsverklaringen van resp. 7 juni 1977 en 28 februari 1978. Het zijn inderdaad de technische gegevens over de staatshervorming, terwijl de regeringsverklaringen zelf, met het oog op de vertrouwensstemming, als een uitgebreide 'captatio benevolentiae' kunnen bestempeld worden.

De parlementaire goedkeuring die aan deze teksten gehecht werd, verleent een 'officieel' karakter aan de politieke akkoorden (57). Deze instemming kan gelden als een overgang van de uitgesproken politieke naar de juridische fase van de staatshervorming.

(56) Meer bepaald werd de nadruk gelegd op de pacificatiegedachte. We citeren maar één zonde hiertegen : de interpretatie van staatssecretaris voor hervorming van de instellingen De Bondt over het inschrijvingsrecht.

(57) Een voorbeeld van het 'formeel' aspect van de regeringsverklaring vinden we in de verklaring van premier Tindemans op 28 febr. : «Daar deze vergadering haar vertrouwen in deze regering uitsprak mede op grond van het gemeenschapspact van 24 mei 1977, is het verantwoord dat de regering thans uw instemming vraagt met de inhoud van dit nieuwe document dat voortaan in samenhang met het initiële gemeenschapspact moet gelezen worden».

De parlementaire goedkeuring die aan het Stuyvenbergakkoord gehecht werd, geeft de regering de mogelijkheid met de staatshervorming, in herziene vorm, door te gaan.

## 2. Het gemeenschapspact en democratie. Enkel politiek-juridische bedenkingen (58).

17. Uit het voorgaande blijkt dat in de huidige staatshervorming het accent vooralsnog op de politieke beslissingen ligt. De juridische receptie van de principes moet immers nog plaatsvinden. Zowel de Egmont- als de Stuyvenbergonderhandelingen zijn partijpolitieke onderonsjes geweest ; de eerste met het oog op het vormen van een regering, de laatste met de bedoeling het wankele en op vele punten dubbelzinnige Egmontpact meer weerbaarheid tegenover de (kritische) publieke opinie te verschaffen (59). Men kan zich afvragen of de materies die gedurende die gesprekken aan de orde waren, de verantwoordelijkheid van de onderhandelaars niet overstijgen. We mogen immers niet uit het oog verliezen dat op zijn minst de krachtlijnen van de staatshervorming door een beperkte groep politici (15 in getal) zijn uitgewerkt én vastgelegd. Deze situatie wordt bedenkelijk bij de vaststelling dat die onderhandelingen in afzondering worden gevoerd. Noch de kiezer, noch het parlement hebben impact, laat staan controle over dit gebeuren. De historische gebouwen waarin deze conclaven doorgaan zijn symbolisch voor deze eigenaardige vorm van privacy. Deze problematiek betreft de fundamentele vraag rond wat Van Haegendoren en De Jonghe de minimum-aspecten van de democratie noemen : invloed via verkiezingen en controle op de beleidsbepalers (60).

17.1. De politieke macht van de burger is ongeveer beperkt tót het uitbrengen van zijn stem. Regeerakkoorden zijn geen getrouwe weerspiegelingen van de verkiezingsprogramma's (61). Zelfs wanneer men begrip heeft voor die compromissen die bij het formatieberaad noodzakelijk moeten gesloten worden, dan valt de vergelijking voor de kiezer nog negatief uit. En al is verkiezingpropaganda meestal pure demagogie, door computers geredigeerd, dan blijft het toch een belangrijke informatiebron in de verkiezingsstrijd (62).

(58) De staatshervorming zit momenteel op de wip tussen de politieke en de juridische sfeer. En misschien helt de wip wel over naar de politieke zijde.

(59) We mogen de macht van de publieke opinie niet overschatten. In de eerste plaats is zij een grote onbekende, wat haar voor politici erg bruikbaar maakt als alibi : zij kunnen zich steeds verstoppert achter de vermeende wil van hun kiezers om te verantwoorden wat zij zelf willen. Slechts wanneer de publieke opinie zeer sterk gemotiveerd tot uiting komt, kan zij koerswijzigingen in het beleid bewerken. Zie hierover M. VAN HAEGENDOREN en E. DE JONGHE, *o.c.*, 83-89. I.c. heeft de publieke opinie de onderhandelaars wel opnieuw aan de tafel gekregen (Stuyvenberg), maar is ze er blijkbaar niet in geslaagd effectieve wijzigingen in de kwestieuze materies af te dwingen.

(60) M. VAN HAEGENDOREN en E. DE JONGHE, *o.c.*, blz. 83.

(61) M.b.t. de verkiezingen van 1977 zou men enkele citaten uit verkiezingsprogramma's over de staatshervorming kunnen aanhalen.

(62) W. DE WACHTER wijst er in zijn werk *Politieke kaart van België. Atlas van de parlementsverkiezingen van 1968*, 1968, wel op dat meer op partijen of personen wordt gekozen en geen uitspraken worden gedaan over specifieke programmapunten : «Nu zijn verkiezingen zodanig georganiseerd en zijn de politieke krachten zo gevormd dat parlemen-

Alleen de inhoud van regeerakkoorden en regeringsverklaringen is belangrijk voor het te voeren beleid (63). Wanneer hierover wordt gepraat staat de kiezer echter al buiten spel. Hij is er ook niet meer bij wanneer, bij het einde van de formatieonderhandelingen, het akkoord door de partijen wordt geratificeerd : dit gebeurt door beroeps politici (64).

17.2. Het parlement, boegbeeld van onze democratie, komt er al even bekaaid vanaf. Wanneer de partij- instanties over de formatieactiviteiten hun zegen hebben gegeven is de parlementaire meerderheid automatisch tot stand gebracht (65). Dit brengt mee dat er na een regeringsverklaring, zelfs als deze belangrijke materies als de staatshervorming betreft, geen open debat wordt aangegaan, laat staan dat ze kunnen geamendeerd worden. Het parlement verliest hiermee een deel van zijn controle mogelijkheden op het latere regeringswerk (Cfr. hoger, nr. 15.2.).

De recente politieke gebeurtenissen hebben de parlementaire opdracht nog verder uitgehold. De wetsontwerpen tot uitvoering van het gemeenschapspact zouden niet kunnen geamendeerd worden (66). Kamer voorzitter Leburton verklaarde op een nieuwjaarsreceptie dat dit wél zou mogen, maar dat de grondbeginselen van het pact niet opnieuw mogen betwist worden (67). Deze uitspraak geeft echter geen reden tot gejuich : het in twijfel trekken van het amenderingsrecht is an sich symbolisch voor de beknotting van de parlementaire macht. De kamers hebben tevens lijdzaam moeten toezien op de (aanslepende) Stuyvenbergbesprekingen, zonder dat zij konden tussenkomen. Dergelijke onderhandelingen van politieke aard zijn tot nog toe ongebruikelijk tijdens een legislatuur. Zij kunnen overigens enkel plaatsgrijpen wanneer de onderhandelaars door de meerderheid gedekt worden. De oppositie, een noodzakelijke tegen speler in de parlementaire democratie, wordt aldus monddood gemaakt.

18. De accentverschuiving in de beleidsvoering — van het parlement naar het partijlokaal — dient niet altijd de democratie zoals zij in de geest van de grondwet is neergelegd, maar is een onvermijdelijke tendens in onze compromisdemocratie (68). De onderhandelaars stoppen het niet onder stoelen of banken dat zij met hun pact hopen bij te dragen «tot een pacificatie tussen de gemeenschappen» (69). De twisten over de hete

taire verkiezingen uiterst moeilijk een duidelijke uitspraak over een bepaald twistpunt maken» (p. 12). Men zou in deze zin kunnen zeggen dat het verspreiden van verkiezingsprogramma's een symboolfunctie heeft, nl. het afficheren van de partijnaam.

(63) De inzet van de vorige verkiezingen was de sociaal-economische toestand, terwijl bij de formatie de staatshervorming centraal stond.

(64) M. VAN HAEGENDOREN en E. DE JONGHE, *o.c.*, blz. 144-155.

(65) *Id.*, blz. 146 en 158 (over stemdiscipline).

(66) *Id.*, blz. 158, waar zij het belang van de amendering als controlemiddel op wetsontwerpen onderstrepen.

(67) *De Standaard*, 20 jan. 1978, blz. 2.

(68) I.v.m. pacificatie, verzuiling en compromisdemocratie, zie L. HUYSE e.a., *Machtsgroepen in de samenleving*, 1973.

(69) Egmontpact, p. 1.



hangijzers van onze politiek worden geredelijk in een pact, een compromis beslecht. Nochtans vertoont het gemeenschapspact duidelijke verschillen met de andere overeenkomsten van deze soort (70). Waar bijv. het schoolpact een nationaal politiek akkoord was, buiten de regering om gesloten, maakt het Egmontpact deel uit van een regeerakkoord en is als dusdanig gesloten in de schoot van de coalitie. Dit betekent dat een belangrijk deel van de bevolking, met name zij die door de oppositie vertegenwoordigd worden, volstrekt buiten de zaak wordt gehouden. We stellen vast dat er een tendens bestaat om enkel de reële machthebbers in de compromissluiting te betrekken. Dit is een gevaarlijke situatie vermits hij die niet betrokken is bij het compromis ook zijn rechten niet kan laten gelden. Uiteraard kan alleen de toekomst ons wijzer maken m.b.t. het bestaan en de gevolgen van deze tendens.

Neels (71) wijst erop dat het communautair pact van 1977 bestaat dank zij de neutralisering van het levensbeschouwelijke en het sociaal-economische spanningsveld. In dit verband geven de voetnoten uit het pact te denken : hoelang zal men het oplaaieren van een schoolconflict door het bevrozen van de onderwijszaken (72) in bedwang kunnen houden ?

19. Uit punt 2. kunnen we besluiten dat een en ander een aanfluiting is van de democratische rechten van de gewone burger.

Het kan niet de bedoeling zijn hier de hele problematiek rond de formatieactiviteiten tot constitutioneel probleem te verheffen. Nochtans kan het nuttig zijn enkele vragen te stellen.

Is de huidige participatie wel in overeenstemming te brengen met de geest van de grondwet ? Heeft de stemplicht, een gronawettelijke plicht, nog wel zin indien er weinig of geen verband bestaat tussen de wil van de kiezer en het uiteindelijk gevoerde beleid ?

Het is nu misschien de tijd om na te denken over enkele politieke verschijnselen als een formatieberaad, daar men weldra met een inflatie van executieven zal te maken hebben (73).

### **III. DE UITVOERINGSPROCEDURE VAN HET GEMEENSCHAPSPACT.**

20. De laatste paragrafen van de Egmont- en Stuyvenbergtekst bevatten enkele summierse bepalingen omtrent de uitvoering van het pact. Het is duidelijk dat de lectuur van deze bladzijde meer vragen oproept dan

(70) Vgl. bijv. met het sociaal pact (1944), het schoolpact (1958), het cultuurpact (1972).

(71) L. NEELS, Een jurist bekijkt het Egmontpact en botst op vele vragen, *De Nieuwe Maand*, 1977, nr. 9, blz. 552.

(72) Zie de voetnoten van het Egmontpact, blz. 30 en 31.

(73) Zie in dit verband L. NEELS, Een jurist... blz. 543 e.v.

oplost. Overgangsbepalingen stellen altijd wel problemen, maar het lot van de staatshervorming is ongetwijfeld meer afhankelijk van de evolutie van de politieke toestand dan van een tekst (74). De commentaren van politici op vragen naar de toekomst zijn meestal onbeduidend : «Dit moeten we afwachten», «We zullen zien als de teksten er zijn». Pasklare antwoorden zijn niet voorhanden, zodat we in deze tekst enkel de moeilijkheden kunnen schetsen.

21. «Bij het normale einde van de huidige legislatuur zal het parlement uitgenodigd worden een verklaring goed te keuren die de artikelen van de grondwet aanwijst, welke dienen te worden herzien...» (75). Meteen is duidelijk dat er een grondwetsherziening zal komen om de staatshervorming te realiseren. Deze regels leren ons echter vooral dat de regering zichzelf als een legislatuurregering ziet (75bis). De uitvoering van het pact vereist overigens dat deze coalitie het zo ongeveer twee legislaturen volhoudt. De normale duur van een legislatuur in acht genomen (anderhalf jaar voor de regeringen na W.O. II), is dit politiek gezien een ambitieus plan. Maar met de executieven van na de hervorming in het achterhoofd, is het misschien goed dit experiment te wagen. Dan zal immers een stelsel van vaste legislaturen heersen (76).

22. Het gemeenschapspact zou zo vlug mogelijk in (wet)teksten worden omgezet, Daartoe zouden drie wetsontwerpen door de regering worden voorgelegd (77).

22.1. Een eerste, over de uitvoering van art. 107quater G.W. (de definitieve gewestvorming), doet onmiddellijk al enkele problemen rijzen. Omdat men niet op de noodzakelijke grondwetsherziening wil wachten om deze teksten door het parlement te krijgen, moest een constitutionele klip worden omzeild : de definitieve gewestvorming zal onder opschortende voorwaarde van de grondwetsherziening worden goedgekeurd. Deze procedure vormt, constitutioneel én politiek gezien, de kernbepaling van het uitvoeringsplan. Constitutioneel, omdat de grondwetsherziening reeds van te voren in detail wordt geregeld, wat indruist tegen de constitutionele omschrijving van de herzieningsdeclaratie (78) ; politiek, omdat de regering haar lot verbindt aan dat van de staatshervorming : zij zal o.m. een kamerontbinding en nationale verkiezingen moeten trotseren om dit plan te kunnen uitvoeren.

(74) Cfr. De Stuyvenbergbesprekingen zelf ; men had niet voorzien dat een tweede onderhandelingsronde nodig zou zijn om het pact op het politieke vlak bij te schaven.

(75) Egmontpact, blz. 1.

(75bis) Een legislatuurregering is een regering die gedurende de voorziene termijn aan de macht blijft ; in België dus 4 jaar. A. ALEN en L. NEELS, *o.c.*, nr. 17.

(76) L. NEELS, Een jurist..., blz. 547.

(77) Zie Egmontpact : «de uitvoeringsprocedure».

(78) (79) L. NEELS, Een jurist..., blz. 551.

Het procédé zelf is niet helemaal nieuw. In 1919 werd het parlement met algemeen stemrecht verkozen, wat een anticipatie op de nieuwe grondwet was. Er is echter wel een duidelijk onderscheid te maken tussen de handelwijze van 1919 en die van 1977 : nu zal de grondwet pas na haar werkelijke herziening in werking treden (79). De techniek van de opschortende voorwaarde waarborgt een legale toestand : in afwachting van de herziening zal een overgangsstelsel van kracht zijn.

Er rijzen tevens moeilijkheden rond de begrippen overgangsstelsel, -regime, -bepalingen en -maatregelen. Zij worden over het ganse pact in soms tegenstrijdige betekenissen gebruikt. We nemen aan dat met het overgangsstelsel wordt bedoeld het geheel van maatregelen dat, volgens de tekst, zal vervallen door de oprichting van de organen die voortspruiten uit de grondwetsherziening en in ieder geval door het verstrijken van een termijn van een jaar na de eerstvolgende parlementsverkiezingen. Deze maatregelen, de overgangsbepalingen, zullen dus enkel gelden in het overgangsregime, d.i. de periode tot de uitvoering van de grondwetsherziening. Gedurende dit overgangsregime zullen alle maatregelen welke zonder de herziening van de grondwet mogelijk zijn worden verwezenlijkt (nr. 136). Logischerwijze zullen, bij het verlopen van het gestelde ultimatum, alle maatregelen van het overgangsregime vervallen. Indien op dat moment geen politieke overeenkomst m.b.t. het behoud van dit werk (hoever zal het gevorderd zijn ?) tot stand kan komen, zal men in een volslagen vacuum terechtkomen. De overgangsbepalingen zullen immers vervallen zonder dat deze ruimte door de realisaties van de nieuwe grondwet wordt opgevuld. Nochtans kan het stellen van een maximum-termijn niet ongeënuanceerd worden afgekeurd : zo wordt spoed gezet achter de grondwetsherziening en blijven er geen abnormale situaties bestaan indien deze er niet op tijd komt.

In een eerste hoofdstuk van het wetsontwerp ter uitvoering van art. 107 quater GW. zal, onder opschortende voorwaarde van de uitvoering van de grondwetswijziging, de definitieve gewestvorming geregeld worden. Een tweede hoofdstuk zal de overgangsmaatregelen omvatten die in de gestelde voorwaarden vervallen.

- In het overgangsstelsel zullen de gewestraden worden samengesteld uit volksvertegenwoordigers en senatoren. De Brusselse gewestraad zal samengesteld zijn uit Nederlandstalige volksvertegenwoordigers en senatoren, verkozen te Brussel en gedomicilieerd in het Brusselse gewest op het ogenblik van hun verkiezing ; Franstalige kamerleden, verkozen te Brussel en die behoren tot de Franse taalgroepen in kamer en senaat ; provinciale senatoren van Brabant en gecoöpteerde senatoren uit Brussel van de resp. taalgroepen.
- Er zal geen eigen fiscaliteit zijn voor de gewesten.
- De ordonnanties zullen onder toepassing vallen van art. 107 quater. D.w.z. dat de koning ze zal moeten bekrachtigen, terwijl in het definitieve stelsel (d.i. na de uitvoering van de grondwetsherziening) het

gewestelijk executief voor de uitvoering van de ordonnanties zal in-  
staan.

- De controle op de wettelijkheid zal worden toevertrouwd aan de afde-  
ling bevoegdheidsconflicten van de Raad van State. De Stuyven-  
bergtekst voegt er aan toe dat tijdens het overgangsregime de hoven en  
de rechtbanken de ordonnanties kunnen toetsen aan de uitvoeringswet  
van art. 107 quater GW. (nr. 2).

22.2. De uitvoeringsprocedure van het Egmontpact voorziet dat een  
tweede wetsontwerp de lijst van culturele aangelegenheden, opgesomd in  
de wet van 21 juli 1971, zal uitbreiden. Hiermee betreden we dan weer het  
terrein van de culturele autonomie. Het Stuyvenbergakkoord beklem-  
toont dat deze uitbreiding nog tijdens het overgangsregime van toepassing  
zal zijn (nr. 137). In dit verband moet ook verwezen worden naar nr. 36 van  
die tekst : «Reeds in het overgangsregime zullen aan het eerste lid van art.  
2 van de wet van 21 juli 1971 de personaliseerbare aangelegenheden  
worden toegevoegd». We kunnen er nu wel zeker van zijn dat dit wets-  
ontwerp er komt. Het gaat hier dus om het omzetten in teksten van de  
bepalingen voorzien in het Egmontpact m.b.t. de bevoegdheden van de  
gemeenschapsraden (80) en nr. 44 van de Stuyvenbergtekst.

22.3. Het derde wetsontwerp moet de gecoördineerde wetten op het  
taalgebruik wijzigen (wet van 18 juli 1966). Dat de taalwetten moeten  
gewijzigd worden is een uitgemaakte zaak (81). Hoe dit zal gebeuren is  
echter een ernstig politiek vraagstuk : een moeizaam bereikt evenwicht  
moet immers worden verbroken.

23. Een belangrijke vraag, die in de teksten niet aan bod komt, is de  
tussenkoms van de Raad van State bij de verwezenlijking van dit stuk  
wetgeving. Dit blijft vooralsnog een open vraag. Premier Tindemans ver-  
klaarde dat daarop zal geantwoord worden wanneer de teksten van de  
ontwerpen klaar zijn. Het zou m.i. een rel veroorzaken indien men aan het  
gezag van de Raad zou voorbijgaan.

24. Zoals het in de regeringsverklaring van 28 feb. verwoord is, ligt de  
verantwoordelijkheid voor de volgende stap in de uitvoeringsprocedure  
nu bij de staatssecretarissen voor de hervorming van de instellingen (82).  
Zij moeten zo vlug mogelijk voor de grondwetsartikels en de wetteksten  
zorgen.

Wat er dan gebeuren zal, kan niemand voorspellen.

(80) Egmontpact, p. 2, 'De gemeenschappen', I, B (a-c).

(81) Wat men ook moge beweren, de taalwetten zijn op een aantal punten zeker niet aangepast  
aan de nieuwe situatie.

(82) Regeringsverklaring van 28 febr. 1978, 2e alinea.

## **Naschrift.**

Op 12 april 1978 heeft de regering haar lot verbonden aan de zgn. crisiswet. Of hoe politieke akkoorden, i.c. de staats hervorming, moeten gerelativeerd worden. Zonder te willen vooruitlopen op wat gebeuren zal, blijkt dat de ernst van het sociaal-economisch en financieel dossier, de neutralisatie, haar door de hoogconjunctuur van het communautaire spanningsveld opgelegd, heeft doorbroken.