

De staatshervorming en de Duitstalige Gemeenschap

door Edgard VAN DE VELDE,

Assistent aan de Rijksuniversiteit te Gent.

★

1. Algemeen kader waarbinnen de plaats van de Duitstalige Gemeenschap in de staatshervorming moet beschouwd worden.

Het besef dat er in België meerdere gemeenschappen leven met een eigen identiteit is niet van vandaag op morgen gegroeid. Reeds vóór de tweede wereldoorlog was de culturele autonomie in Vlaanderen een politieke eis. Het « Centrum van Onderzoek voor de nationale oplossing van de maatschappelijke en rechtskundige problemen in de Vlaamse en Waalse gewesten », opgericht bij wet van 3 mei 1948, noteerde in het eindverslag van 24 april 1958 dat de Oostkantons grotendeels Duitstalig zijn en dat het lager onderwijs er in het Duits moet gebeuren. Het zou trouwens dit Centrum, ook nog « Harmel-Centrum » genoemd naar de oprichter ervan, zijn dat het project van de taalgrens zou opstellen. De wet van 2 augustus 1963 zou dan de taalgrenzen definitief vastleggen en erkennen dat er een Duitstalig gebied bestaat. Dez wet is van uitzonderlijk belang. De erin vervatte afbakening zal als territoriale omschrijving dienen voor alle verdere decentralisatie- en regionalisatieprojecten. Deze wet erkent het Duitstalig karakter van een gebied dat sinds de fusies van de gemeenten in 1975 nog negen gemeenten omvat. In werkelijkheid werd een Duitstalig statuut met verregaande faciliteiten voor de Franstaligen ingevoerd.

Toen in 1965 de verklaring tot herziening van de Grondwet werd neergelegd met het oog op de invoeging van de nieuwe grondwetsartikelen tot verwezenlijking van de cultuurautonomie werd alleenlijk aan de Nederlandse en de Franse cultuurgemeenschap gedacht. Men vergenoegde zich ermee te stellen dat voor de Duitstalige Belgen een culturele instelling bij koninklijk besluit tot stand kon gebracht worden. De « Vaste Commissie

voor de verbetering van de betrekkingen tussen de Belgische taalgemeenschappen » die op 20 oktober 1966 werd geïnstalleerd, had een afzonderlijke sub-commissie voor de studie van de problemen van het Duitse taalgebied. Deze sub-commissie stelde dat de voornaamste wetten met grote praktische draagwijdte zoals de Gemeentewet, de wet op de COO, thans OCMW, de wegcode,... een officiële Duitse vertaling zouden dienen te krijgen, dat de streek als ontwikkelingsgebied dient erkend te worden en... dat er betere verkeerswegen moeten aangelegd worden. Er wordt evenwel met geen woord gerept over het toekennen van een vorm van culturele autonomie.

De Regering stelde in 1968 voor een adviserende Duitse Cultuurraad op te richten.

De « Werkgroep voor de communautaire problemen », ook nog de « Werkgroep van de 28 » genoemd, zou in 1969 voor het eerst deze cultuurautonomie grondig in parlementaire middens bespreken. Binnen de werkgroep kwam een ruime meerderheid tot uiting om in de Grondwet het bestaan te erkennen van drie cultuurgemeenschappen, nl. de Nederlandse, de Franse én de Duitse. De Grondwet diende tevens een Duits-talige cultuurraad op te richten, waarvan de wet de samenstelling en de bevoegdheid dienden te bepalen. Het Duitse taalgebied zal evenwel onder de bevoegdheid van de organen van het Waalse Gewest ressorteren. In zijn regeringsmededeling aan de Wetgevende Kamers van 18 februari 1970 beaamde de toenmalige Eerste Minister Gaston Eyskens dit standpunt. De nieuwe artikelen 3ter, eerste lid (België omvat drie cultuurgemeenschappen : de Nederlandse, de Franse en de Duitse) en 59ter (Er is een Raad van de Duitse cultuurgemeenschap. De wet bepaalt zijn samenstelling en zijn bevoegdheid) constitutionaliseerden deze beginselen.

Artikel 3ter introduceerde in 1970 een nieuw begrip in het Belgisch staatsrecht : de cultuurgemeenschap. Daardoor is het bestaan van de Duitstalige Belgische bevolking grondwettelijk erkend. Het bestaan van het territorium ervan wordt door artikel 3bis verzekerd. Maar de Grondwetgever is verder gegaan dan de loutere erkenning van de Duitse cultuurgemeenschap. Door de invoering van artikel 59ter wenst hij haar autonome ontplooiing volgens haar eigen vindingrijkheid en scheppingskracht te waarborgen opdat ze aan haar specifieke problemen eigen oplossingen zou geven. De meerderheid van het Parlement achtte het evenwel onmogelijk om aan de Duitse cultuurgemeenschap eenzelfde culturele autonomie te verlenen als aan de Franse en de Nederlandse cultuurgemeenschappen. Enerzijds vond men dat de territoriale afmetingen en de getalsterkte van de Duitse cultuurgemeenschap niet vergelijkbaar waren met die van de twee andere cultuurgemeenschappen, anderzijds achtte men het onmogelijk

aan een Raad, die niet uitsluitend was samengesteld uit parlementsleden, de bevoegdheid te verlenen decreten met kracht van wet te nemen.

Artikel 59ter zou veel later uitgevoerd worden dan artikel 59bis. De organen van de Nederlandse en de Franse cultuurgemeenschappen werden geregeld bij wet van 3 juli 1971 en van 21 juli 1971, die van de Duitse cultuurgemeenschap eerst bij wet van 10 juli 1973.

Waarin onderscheidde de regeling voor de Duitse cultuurgemeenschap zich voornamelijk van die die voor de andere cultuurgemeenschappen was aangenomen ?

1. De Duitse cultuurgemeenschap had als enige een rechtstreeks verkozen Raad.

2. Binnen haar territorium was de Raad voor de Duitse cultuurgemeenschap *alleen*, met uitzondering van wetgever en regering, voor culturele en taalaangelegenheden bevoegd (de Nederlandse en de Franse cultuurraden waren daarentegen *beide* bevoegd voor zekere aangelegenheden van Brussel-Hoofdstad).

3. De Raad had geen decreterende, wel adviserende en reglementerende bevoegdheid.

4. De Raad mocht met machtiging van de Minister van Financiën, namens de Belgische Staat, leningen aangaan, wat de overige cultuurraden niet konden.

5. Bepaalde bevoegdheden werden uitdrukkelijk aan de Raad opgedragen :

- het bevorderen van de vertaling in het Duits van wetten en reglementen ;
- het bevorderen van de kennis van het Duits en het Frans in het onderwijs ;
- adviseren inzake aangelegenheden van Duitse radio en televisie.

6. Op de besluiten van de Raad en van het bureau was het algemeen administratief toezicht en het rechterlijk toetsingsrecht van toepassing.

Het grote verschilpunt tussen de Raad voor de Duitse cultuurgemeenschap en de twee overige cultuurraden lag voornamelijk in de hiërarchische kracht van de besluiten van de Raad. De Raad kon immers geen decreten met kracht van wet nemen met alle gevolgen van dien. Tijdens de voorbereidende besprekingen van de wet van 10 juli 1973 werd het niet toekennen van zulke bevoegdheid o.m. gefundeerd op het verschil tussen artikel 59bis, § 4 en artikel 59ter van de Grondwet. In artikel 59bis, § 4 werd immers uitdrukkelijk gesteld dat de decreten van de cultuurraden

van de Nederlandse en de Franse cultuurgemeenschappen « kracht van wet » hebben. Een soortgelijke verklaring treft men niet aan in artikel 59ter. Men stelde dat alleen de Grondwetgever kracht van wet kon verlenen aan andere normen dan de wet en dat de hiërarchische kracht van de besluiten van de Raad voor de Duitse cultuurgemeenschap derhalve lager diende te zijn dan die van de wet.

Net als de twee andere cultuurraden had de Raad geen werkelijk eigen tegenover hem verantwoordelijk uitvoerend orgaan. Het bureau werd wel in beperkte zin een uitvoerende functie toegewezen.

De uitvoering van het cultuurbeleid werd in 1973 toevertrouwd aan de « Staatssecretaris voor de Oostkantons ». Nadien werd het een aangelegenheid van de nationale Regering. Sinds het koninklijk besluit van 6 juli 1979 houdende voorlopige organisatie van de executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten en de herziening van artikel 3ter G.W. op 17 juli 1980, berust deze bevoegdheid bij de collegiaal en bij consensus optredende Ministers van de Vlaamse en van de Franse Gemeenschap.

Op 17 juli 1980 werd het begrip « cultuurgemeenschap » in artikel 3ter van de Grondwet vervangen door het begrip « gemeenschap » en werd in hetzelfde artikel o.m. het adjectief « Duitse » door « Duitstalige » vervangen. Luidens de Regering stemde dit laatste overeen met de wensen van de bewoners van het Duitse taalgebied (Stuk Senaat 100, BZ 1979, nr. 23, 7). Het begrip « Duitstalige gemeenschap » heeft nochtans een meer restrictieve betekenis dan het begrip « Duitse gemeenschap », omdat het de indruk geeft alleen op een taalgemeenschap te doelen. Om die reden werd het regeringsvoorstel het begrip « Franse cultuurgemeenschap » te vervangen door « Franstalige gemeenschap » (Stuk Senaat 100, BZ 1979, nr. 10), afgewezen.

Niettegenstaande afdeling 6 van titel I van het Regeerakkoord van 14-15 mei 1980 voorzag dat de Raad van de « Duitse gemeenschap » (tot dan toe zo genoemd) in dezelfde mate als de andere Gemeenschapsraden bij decreet dezelfde aangelegenheden zou regelen en over een eigen executieve zou beschikken, is daarvan geen spoor te vinden in de recente wetten op de hervorming der instellingen. Op gewestelijk vlak kapselt artikel 3, 3e lid van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de Duitstalige gemeenschap trouwens volledig in het Waalse gewest in. Waar we verder zullen zien dat er geen constitutionele bezwaren bestaan om de bevoegdheid van de Duitstalige gemeenschap tot een gedeelte van de gewestelijke aangelegenheden uit te breiden, is dit door de Bijzondere wet onmogelijk geworden. Immers, de wet die de bevoegdheid van de Raad van de Duitstalige gemeenschap regelt, is een wet die bij volstreekte meerderheid van stemmen wordt aangenomen en die logischerwijze niet kan ingaan tegen de met gekwali-

ficeerde meerderheid aangenomen Bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zelfs wanneer de Waalse Gewestraad, of desgevallend de Franse Gemeenschapsraad, zulks zou wensen, zou het hen niet mogelijk zijn bij decreet de Duitstaligen meer bij het gewestelijk decreterend werk te betrekken dan dit thans bij de artikelen 53, 55, 58, 84, 1° en 86, 2e lid van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 het geval is, en het gaat in alle aangehaalde artikelen enkel over het taalgebruik.

In artikel 3 van titel II van het Regeerakkoord van 20 oktober 1980 werd de tekst van afdeling 6 van titel I van het Regeerakkoord van 14-15 mei 1980 hernomen, onder toevoeging van de belofte dat « de Regering bij het Parlement een voorstel (zal) indienen tot herziening van artikel 59ter van de Grondwet alsook een ontwerp van toepassingswet ».

2. Bijzondere aspecten van het statuut van de Duitstalige Gemeenschap binnen de Belgische staatshervorming.

De bijzondere aspecten van het statuut van de Duitstalige Gemeenschap uitien zich op de volgende vlakken :

1. De organen.
2. De bevoegdheden.
3. De financiering.
4. De territoriale integriteit.

A. DE ORGANEN.

Artikel 59ter van de Grondwet stelt dat er een Raad voor de Duitse cultuurgemeenschap is. Dit artikel is in wezen een anachronisme, omdat de Duitse cultuurgemeenschap grondwettelijk niet meer bestaat. De Grondwetgever heeft verzuimd artikel 59ter in de zin aangegeven in artikel 3ter te herzien (1). Het huidige artikel 59ter stelt tegenover de Raad geen eigen executieve. Wanneer we deze situatie vergelijken met de termen van artikel 59bis, § 1, § 5 en artikel 107quater van de Grondwet vóór de Grondwetsherziening van 17 juli 1980, dan stellen we het volgende vast.

(1) In het vervolg spreken we daarom kortweg over de « Raad » wanneer de Raad van de Duitse cultuurgemeenschap die heden in werkelijkheid de Raad van de Duitstalige gemeenschap is, wordt bedoeld.

Aan de cultuurraden voor de Nederlandse en de Franse cultuurgemeenschap werden uitdrukkelijk de voor hen verantwoordelijke executieven ontzegd; aan de wetgever werd daarentegen de mogelijkheid geboden om voor de gewesten executieven op te richten. Artikel 59ter deed geen van beiden. De werkelijke draagwijdte van artikel 59ter op dit vlak moet dan afgeleid worden uit de combinatie van artikel 78 met artikel 29 van de Grondwet. Luidens artikel 78 heeft de Koning geen andere macht dan die welke hem door de Grondwet of de wet wordt toegekend. Betekent dit dat de wetgever, aangezien artikel 59ter het hem niet verbiedt, vrij de uitvoerende macht van de Koning kan beperken en een deel ervan aan een executieve van de Duitse Raad kan toekennen? Onzes inziens niet! Artikel 29 stelt immers uitdrukkelijk dat de uitvoerende macht bij de Koning berust en dat het de Grondwet zelf is die deze uitvoerende macht regelt. In artikel 107quater heeft de Grondwetgever duidelijk de mogelijkheid geschapen om deze uitvoerende macht voor een deel aan andere organen toe te kennen. In artikel 59ter heeft hij dit niet gedaan. Dit neemt niet weg dat ook voor de Duitstalige gemeenschap een oplossing mogelijk is in de zin die de wet van 5 juli 1979 eraan gegeven heeft. In de schoot van de Regering kan een Executieve opgericht worden die bevoegd is voor de aangelegenheden van de Duitstalige Gemeenschap. Een voor de Raad verantwoordelijke eigen executieve kan echter slechts mits herziening van artikel 59ter GW toegestaan worden.

De Raad is ook nog op heden het enige rechtstreeks verkozen regionale orgaan. De Gemeenschaps- en Gewestraden zijn vooralsnog steeds samengesteld uit nationale mandatarissen. Een positief punt voor de Raad dat niet meer in vraag moet gesteld worden. Een andere zaak is de eventuele vertegenwoordiging van de Raad of deelname ervan aan het nationaal wetgevend werk. Op heden hebben Gemeenschaps- en Gewestraden door het feit dat hun leden tevens lid zijn van de Wetgevende Kamers, ook vat op de niet geregionaliseerde aangelegenheden. Zo de Senaat hervormd wordt in een Senaat der deelgebieden, zal dit zeker verder het geval zijn. Zal de Raad daar kunnen medebeslissen?

Een eerste vraagpunt geldt de hoedanigheid in dewelke de Raadsleden verkozen worden. De leden van de Gemeenschaps- en Gewestraden worden verkozen in hun hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Natie, de Raadsleden als vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap.

Ongeacht of aan de Raad al dan niet decreterende bevoegdheid wordt toegekend, is het toch duidelijk dat de 25 Raadsleden, die ca. 65.000 Belgen vertegenwoordigen, niet kunnen beschouwd worden als hebbende hetzelfde mandaat van de 212 mandatarissen die meer dan 9 miljoen Belgen vertegenwoordigen. Maar eveneens zou het ontbreken van elke vertegenwoordiging van het Duitse gebied in de nationale beleidsorganen

een anomalie zijn. Onder meer om die reden werd artikel 53 van de Grondwet, dat de samenstelling van de Senaat regelt, voor herziening vatbaar verklaard.

B. DE BEVOEGDHEDEN.

Onze studie van de bevoegdhedenproblematiek omvat drie facetten : de hiërarchische kracht van de besluiten van de Raad, de uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad tot de persoonsgebonden aangelegenheden, en tenslotte de uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad tot de gewestelijke aangelegenheden.

1. De hiërarchische kracht van de besluiten van de Raad.

In tegenstelling tot de decreten van de Gemeenschaps- en Gewestraden, hebben de besluiten van de Raad geen kracht van wet. Kan, zonder herziening van artikel 59ter, de wetgever deze kracht aan de Raadsbesluiten verlenen ? Wij menen van niet ! Artikel 25 van de Grondwet stelt dat alle machten moeten uitgeoefend worden op de bij de Grondwet bepaalde wijze en artikel 26 van de Grondwet bepaalt dat de wetgevende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend door de Koning, de Kamer en de Senaat. Artikel 59bis, § 4, § 4bis, van de Grondwet wijkt evenwel *uitdrukkelijk* af van artikel 26 waar het aan de decreten van de Gemeenschapsraden kracht van wet heeft gegeven. Dit alles gebeurde conform artikel 25 omdat de Grondwet zelf de wijze van uitoefening van de wetgevende macht heeft bepaald.

In het op 17 juli 1980 in de Grondwet nieuw ingevoegd artikel 26bis, geeft de Grondwetgever aan de wetgever de opdracht om de rechtskracht van de regelen van de gewestelijke organen te bepalen, en zelfs te stellen dat die regelen kracht van wet hebben, wat flagrant in tegenspraak is met artikel 25 GW. Maar zelfs van zoiets vindt men in artikel 59ter geen spoor terug.

De Raad van State heeft in zijn adviezen bij de wetsontwerpen 461 en 261 een — op zijn minst merkwaardige — visie ontwikkeld volgens dewelke een norm die de kracht heeft om een wet te wijzigen, op te heffen, ja zelfs om op te treden in de domeinen waar voorheen de wet niet is opgetreden, ja zelfs om in de toekomst met uitsluiting van de wet op te treden, dat een norm die dat alles kan daarom nog niet een norm is die kracht van wet heeft. Als determinerend onderscheid wordt het toetsingsrecht van de rechterlijke macht gehanteerd, dat op wetten onbestaande is en waaraan de normen die geen kracht van wet hebben ten volle onderworpen zijn.

Wanneer men met zulke theorie de toekening van bevoegdheid tot het wijzigen van wetten aan gewestelijke organen poogde te funderen, dan

geldt deze theorie eveneens voor de besluiten van de Raad. Indien de Raad van State meende dat zonder herziening van artikel 107quater of zonder invoeging van een nieuw artikel 26bis in de Grondwet betreffende de verschillende normen aan de gewesten de bevoegdheid kon toegekend worden om met uitsluiting van de wetgever zekere materies te bepalen, wetten te wijzigen of op te heffen, dan opent dit de mogelijkheid om zonder herziening van artikel 59ter aan de besluiten van de Raad de rechtskracht van de decreten te geven, met als enig verschil dat de Raadsbesluiten wel en de decreten niet aan het rechterlijk toetsingsrecht onderworpen zouden zijn.

2. De uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad tot de persoonsgebonden aangelegenheden.

Het begrip « persoonsgebonden aangelegenheden » is een vrij recent begrip. Het is ontstaan uit de empirische vaststelling dat de welzijns- en gezondheidszorg te Brussel verfranst werd en elk Nederlands karakter dreigde te verliezen. Als persoonsgebonden aangelegenheden onderscheiden we :

1° het beleid inzake hygiëne en volksgezondheid ;

2° het beleid inzake de bijstand aan personen, gezinnen en diensten, alsmede de jeugdbescherming en de penitentiaire en post-penitentiaire sociale hulpverlening ;

3° het toegepast wetenschappelijk onderzoek betreffende deze aangelegenheden.

Deze materies werden zeker niet door de Grondwetgever van 1970 beoogd toen hij de cultuurautonomie introduceerde. Dit blijkt duidelijk uit de opsomming in artikel 59bis, §§ 2 en 3 van de aangelegenheden die de toenmalige cultuurraden bij decreet vermochten te regelen. Een uitbreiding van de bevoegdheden van de cultuurraden tot de persoonsgebonden aangelegenheden vergde derhalve een herziening van artikel 59bis.

Is dit ook het geval voor de Duitstalige Gemeenschap ?

Uit de vervanging van het begrip Duitse « cultuurgemeenschap » door het begrip Duitstalige « gemeenschap » in artikel 3ter GW, mag niet a fortiori afgeleid worden dat ook de persoonsgebonden aangelegenheden tot de bevoegdheid van de organen van de Duitstalige Gemeenschap zouden behoren. Het tweede lid van artikel 3ter GW stelt immers uitdrukkelijk dat *elke* Gemeenschap die bevoegdheden heeft die haar door de Grondwet of door krachtens deze laatste aangenomen wetten worden toegekend. De tekst van artikel 59ter moet derhalve nader onderzocht worden.

Artikel 59ter bepaalt nergens de bevoegdheid van de Raad rationae materiae. De Grondwetgever geeft integendeel de wetgever uitdrukkelijk de opdracht de bevoegdheid van de Raad te bepalen. Nergens stelt artikel 59ter dat de Raad materieel geen ruimere bevoegdheid zou mogen hebben dan de twee Cultuurraden. De wetgever heeft trouwens bij wet van 10 juli 1973, aan de Raad specifieke opdrachten toevertrouwd. Waarom zou zulks trouwens niet kunnen? De regionale staatsstructuur waarnaar België thans evolueert, heeft net als karakteristiek dat de autonomie van de verschillende deelgebieden niet identiek *moet zijn*. Het volstaat het Italiaans voorbeeld aan te halen waar vijf regio's elk een speciaal statuut hebben. Ook de recente evolutie in het Spaans staatsrecht toont dit aan: naast autonome regio's bestaan er niet-autonome regio's. Er bestaat derhalve geen algemeen staatsrechtelijk beginsel dat de Raad zou ontzeggen bevoegdheden uit te oefenen die de eermalige cultuurraden niet vermochten uit te oefenen. De uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad tot de persoonsgebonden aangelegenheden kan bij gewone wet gebeuren zonder dat zulks de herziening van artikel 59ter behoeft.

3. *De uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad tot de gewestelijke aangelegenheden.*

Deze gewestelijke aangelegenheden zijn én kwantitatief én kwalitatief vrij belangrijk. Artikel 6, § 1, van de Bijzondere wet voorziet binnen bepaalde perken de volgende bevoegdhedenpakketten:

- ruimtelijke ordening,
- leefmilieu,
- landinrichting en natuurbehoud,
- huisvesting,
- waterbeleid,
- economisch beleid,
- energiebeleid,
- ondergeschikte besturen,
- tewerkstellingsbeleid,
- toegepast wetenschappelijk onderzoek in hogervermelde aangelegenheden.

Het antwoord op de vraag of de bevoegdheid van de Raad uitgebreid kan worden tot de gewestelijke aangelegenheden is, onder voorbehoud van wijziging van de Bijzondere wet, verder afhankelijk van het antwoord op twee subvragen:

a) Ontzegt artikel 107quater van de Grondwet de Raad niet de gewestelijke aangelegenheden om ze voor het Duitse taalgebied uitsluitend aan het Waalse Gewest toe te vertrouwen ?

b) Is het aangewezen voor de Raad dat zijn bevoegdheid tot de gewestelijke aangelegenheden uitgebreid wordt ?

a) *Behoudt artikel 107quater van de Grondwet de gewestelijke aangelegenheden van het Duitse taalgebied niet exclusief aan het Waalse Gewest voor ?*

Artikel 107quater, eerste lid, bepaalt : « België omvat drie gewesten ; het Vlaamse gewest, het Waalse gewest en het Brusselse gewest ».

Van groot belang is het woord « omvat ». Dit artikel zegt niet dat « België is ingedeeld in » gewesten, zoals artikel 1 van de Grondwet wel doet voor de provincies. Dit artikel zegt evenmin dat elke gemeente van het Rijk deel moet uitmaken van een gewest, zoals artikel 3bis wel doet voor de taalgebieden. Dit artikel zegt ook niet dat alle gebieden van het Rijk aan de indeling in gewesten onderworpen zijn tenzij een wet ze eraan onttrekt, zoals artikel 1 wel doet voor de provincies. Kortom, dit artikel zegt alleen dat er in België drie gewesten bestaan maar stelt niet dat er geen extra-gewestelijke territoria mogen bestaan. Het Duitse taalgebied moet derhalve niet ipso-facto onder het Waalse gewest ressorteren. Een extra-gewestelijk statuut voor het Duitse taalgebied is met artikel 107quater heel goed te verzoenen.

Zo het grondwettelijk mogelijk is om het Duitse taalgebied aan de bevoegdheid van het Waalse Gewest te onttrekken, dan vergt zulks thans wel een wijziging van de Bijzondere wet. In de veronderstelling dat er hieromtrent een positieve politieke consensus zou bestaan, rest dan nog de vraag of het dan grondwettelijk mogelijk is om de gewestelijke aangelegenheden van het Duitse taalgebied aan de Raad toe te vertrouwen.

Hoger werd reeds gesteld dat de Grondwetgever van 1970 in se niet bedoeld had de cultuurgemeenschappen in andere dan culturele, onderwijs- en taalaangelegenheden autonomie te verlenen. Wat de Nederlandse en Franse cultuurgemeenschap betrof, had hij dit zelfs uitdrukkelijk verklankt in artikel 59bis, §§ 2, 3. Maar waar het de Duitse cultuurgemeenschap aanging, had hij dit niet gedaan. Zoals hoger gesteld voor de uitbreiding naar de persoonsgebonden aangelegenheden belet aldus niets de uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad naar de gewestelijke aangelegenheden.

Deze uitbreiding kan echter niet onbeperkt gebeuren. Indien aan de Raad van de Duitstalige Gemeenschap dezelfde bevoegdheden zouden toegekend worden als aan de Raden van het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse Gewest, zou immers een vierde gewestelijke entiteit in de zin

van artikel 107quater GW gecreëerd worden, waarvoor geen grondwettelijke basis bestaat.

b) *Is het aangewezen voor de Raad dat zijn bevoegdheid tot de gewestelijke aangelegenheden uitgebreid wordt?*

Al is zulke bevoegdheidsuitbreiding grondwettelijk te verantwoorden, dan nog rijst de vraag of zulks opportuun is. Aangelegenheden zoals economisch beleid, energiebeleid en tewerkstellingsbeleid vergen zulke financiële middelen en hebben zo een territoriaal uitgebreide impact dat wij bezwaarlijk inzien hoe zo een kleine leefgemeenschap als de Duitstalige er naar behoren en in overeenstemming met de eisen van deze tijd alleen aan zou kunnen voldoen. Een autonomie op het vlak van de gewestelijke aangelegenheden die aan die van Vlaanderen en Wallonië gelijkwaardig is, lijkt ons daarom niet alleen ongrondwettelijk (artikel 107quater GW is immers niet voor herziening vatbaar gesteld) maar tevens inopportuun.

Wat zijn dan de alternatieven?

1. Een autonomie in zekere gewestelijke aangelegenheden, zoals bv. ruimtelijke ordening, leefmilieu, huisvesting, waterbeleid en ondergeschikte besturen en het toevertrouwen van het beleid over de overige gewestelijke aangelegenheden aan de nationale organen.

2. Een autonomie in dezelfde gewestelijke aangelegenheden als voornoemd, maar het beleid over de overige aangelegenheden toevertrouwen aan de organen van het Waalse gewest.

3. Het beleid over alle gewestelijke aangelegenheden aan de organen van het Waalse gewest toevertrouwen, mits een aan de Raad gewaarborgde medewerking bij de totstandkoming van de beslissingen.

Het eerste alternatief heeft als nadeel dat voor zeer belangrijke gewestelijke aangelegenheden van een gebied dat vrij ver van de hoofdstad verwijderd is, het beleid niet dicht bij de bestuurde gebracht wordt. Reële decentralisatiemaatregelen zouden hieraan enigzins kunnen verhelpen.

Het derde alternatief heeft als nadeel dat het een belangenevenwicht veronderstelt, dat mogelijk vrij moeillijk te bereiken is. Vraag is immers hoe ver die gewaarborgde medewerking van de Raad reikt? Kan geen beslissing genomen worden zonder de instemming van de Raad dan kan het Waalse gewest vrezen door een minderheid van haar bevolking geïmmobiliseerd te worden. Behoeft het Waalse Gewest slechts het advies van de Raad, dan kan de Duitstalige Gemeenschap vrezen dat haar specifieke belangen aan het algemeen Waalse welzijn geofferd zouden kunnen worden. Om van belangenconflicten nog maar te zwijgen.

Het tweede alternatief biedt het voordeel dat alleen die gewestelijke aangelegenheden aan een niet-Duits maar ook niet te ver verwijderd niveau toekomen, die om financieel-economische redenen niet door de Raad kunnen waargenomen worden. Moeilijkheden duiken dan evenwel op niet alleen daar waar de samenwerking tussen de Raad en de organen van het Waalse Gewest vereist wordt voor de uitoefening van bevoegdheden inzake gewestelijke aangelegenheden door het Waalse Gewest binnen het Duitse taalgebied, maar ook voor de financiering ervan.

C. DE FINANCIERING.

In tegenstelling tot artikel 59bis, § 6 GW, bepaalt artikel 59ter niet dat de Raad zijn werkingsmiddelen via een door de wet bepaald krediet verwerft. De wet van 10 juli 1973 staat hem trouwens toe om onder bepaalde voorwaarden leningen aan te gaan. De gewone wetgever kon trouwens voor de Duitse Raad alle inkomsten uit niet-fiscale bronnen voorzien. Een eigen fiscale bevoegdheid kon echter niet toegekend worden dan mits herziening van de artikelen 110, 111 en 113 van de Grondwet.

Concreet zou men onmiddellijk kunnen overgaan tot een stelsel van gedeelde belastingen op sommige gebieden, aangevuld met dotaties wanneer de gemiddelde fiscale draagkracht per inwoner van de regio te ver beneden het nationaal gemiddelde ligt. Net zoals in de Europese federale staten en in tegenstelling tot het financieringssysteem dat in titel I van de Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werd opgebouwd, behoren de dotaties een aanvullend en niet het substantieel inkomen van de deelgebieden te vormen (2).

De regeringsprojecten voorzien evenwel slechts dat voor de Duitstalige Gemeenschap afzonderlijke kredieten (dotaties) op de Rijksbegroting zullen ingeschreven worden.

D. DE TERRITORIALE INTEGRITEIT.

Enige tijd terug stelde Professor R. Senelle voor België te hervormen tot een kantonnale bondsstaat, gebaseerd op de indeling in provinciën. Twee uitzonderingen dienden hierop voorzien te worden: de provincie Brabant diende in drie kantons verdeeld te worden (Vlaams-Brabant, Waals-Brabant en Brussel-Hoofdstad) en de provincie Luik in twee kantons (Luik en Duitstalige Gemeenschap). Elk kanton kon dan de gewenste interkantonnale verenigingen aangaan voor de behartiging van de aangelegenheden die het louter kantonnale kader overschreden.

(2) Voor een omstandige studie, zie SENELLE R. en VAN DE VELDE E. *Financiële aspecten van regionalisme*, Brugge, 1980, Die Keure.

Zoals gekend, wordt dit voorstel niet gevolgd. Het heeft nochtans als duidelijk voordeel dat de territoriale integriteit van de onderscheiden deelgebieden ten volle gewaarborgd wordt omdat de kantons zelf zullen bepalen met wie ze welke materies op welke wijze gezamenlijk zullen beheren.

De thans in de wetten van 8 en 9 augustus 1980 bepaalde regionale staatsstructuur maakt daarentegen het optreden van het Waalse Gewest in de gewestelijke aangelegenheden van het Duitse gebied onvermijdelijk en, politiek gezien, moeilijk omkeerbaar.

Het herstel van zulk een vrijwillige samenwerkingsstructuur tussen het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, lijkt nochtans het meest aangewezen middel om de ontplooiing van de Duitstalige Gemeenschap op de meest adequate wijze te bevorderen.

Summary : The state-reform and the German-speaking community.

The existence of the German cultural community was guaranteed by the articles 3ter and 59ter of the Constitution and its organisation was institutionalized by the Law of July 10th, 1973. In 1980 the notion « German cultural community » in art. 3ter of the Constitution was replaced by the notion « German-speaking community ».

The reform of the statute of the German-speaking community has to be executed within the following limits : 1° an executive power that is accountable to the council can only be granted after revision of art. 59ter of the Constitution ; 2° there seems no harm in granting power to modify laws and to legislate with exclusion of the national legislator to the council, as long as the exercise of this power is submitted to judicial review ; 3° the enlargement of the council's competence to the « personalized matters » does not require the revision of art. 59ter. The enlargement of the council's competence to some « regional affairs » is possible without revision of the Constitution, as long as the council does not receive the same competence as the Flemish, Wallon and Brussels region ; 4° it is possible to grant the German-speaking community the yield of a part of some taxes.

