

*Tijdschrift van het  
STUDIECENTRUM  
voor FEDERALISME*

---

---

# FEDERALISME

---

---

*Revue du  
CENTRE d'ETUDES  
du FEDERALISME*



## **FEDERALISME**

### **Tijdschrift van het STUDIECENTRUM voor FEDERALISME**

Het tijdschrift is een uitgave van het Studiecentrum voor Federalisme en verschijnt viermaal per jaar. Het abonnementsgeld bedraagt 500 F en moet worden gestort op rekeningnummer 702-1220699-53 van het Studiecentrum, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel. De verkoopprijs per nummer bedraagt 150 F.

Het redaktiecomité staat onder leiding van hoofdredakteur Prof. Dr. Kris Deschouwer.

De redactie behoudt zich het recht voor de publicatie van ingezonden artikels en studies te weigeren. Niet gepubliceerde inzendingen worden op verzoek teruggezonden. De redactie is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de ingezonden bijdragen.

Elke gedeeltelijke of volledige overname van artikels moet geschieden met toestemming van de redactie.

Alle korrespondentie voor het tijdschrift wordt gericht aan Kris Deschouwer, verantwoordelijk uitgever, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel.

## **FEDERALISME**

### **Revue du CENTRE D'ETUDES du FEDERALISME**

Cette revue trimestrielle est publiée par le Centre d'Etudes du Fédéralisme. Le prix de l'abonnement est fixé à 500 FB et doit être versé au compte 702-1220699-53 du Centre d'Etudes, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles. Le prix de vente pour un numéro séparé est de 150 FB.

Le comité de rédaction est présidé par le Rédacteur en chef, le Prof. Kris Deschouwer.

La rédaction se réserve le droit de refuser la publication des articles et ouvrages envoyés. Les manuscrits non publiés seront rendus sur demande. Les articles n'engagent que leur auteur.

La reproduction partielle ou intégrale des articles parus est subordonnée à l'accord de la rédaction.

Toute correspondance pour la revue est à envoyer au Professeur Kris Deschouwer, éditeur responsable, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles.



WOORD VOORAF  
PREFACE

Met dit nieuwe nummer, dat meteen het eerste is van het Tijdschrift voor Federalisme, gaan we resoluut de vergelijkende toer op. Het maken van vergelijkende analyses is trouwens een van de grote ambities die we met dit tijdschrift hebben. Het verrijkt de kennis over andere federale stelsels en laat toe het Belgisch staatkundig bouwwerk in een breder en dus boeiender perspectief te plaatsen.

Canada heeft bij ons altijd al de aandacht getrokken, vooral omdat de taalproblematiek aldaar heel wat gelijkenis vertoont met de Belgische toestanden. Het Canadees federalisme is op dit ogenblik in volle evolutie. Het artikel van François Charles schetst de situatie en zoekt naar de elementen die nuttig kunnen zijn voor een vergelijking met België.

De Duitse Bondsrepubliek wordt heel vaak als model voor een goed werkende federale staat beschouwd. Allicht is ze dat ook. Het zou echter verkeerd zijn aan te nemen dat het model statisch is. Hartmunt Klatt toont in zijn overzicht van veertig jaar Westduits federalisme overduidelijk aan hoe het systeem voortdurend in beweging geweest is, en het vandaag nog steeds is.

De Belgische staatsstructuren als model gebruiken, is heel wat minder gebruikelijk. Nochtans is het mogelijk. Bertus de Villiers ontleedt de mechanismen die opgezet werden voor de bescherming van minderheidsgroepen in Brussel, en onderzoekt de bruikbaarheid van die mechanismen voor pacificatieprocessen in Zuid-Afrika.

Prof. Dr. Kris Deschouwer,  
Hoofdredakteur - Rédacteur en chef



# DE BESCHERMING VAN MINDERHEDEN IN BRUSSEL EN TOEPASSINGSMOGELIJKHEDEN OP DE KWAZULU/NATAL INDABA-VOORSTELLEN (1)

**Dr. Bertus De Villiers (2)**

## **Sommaire**

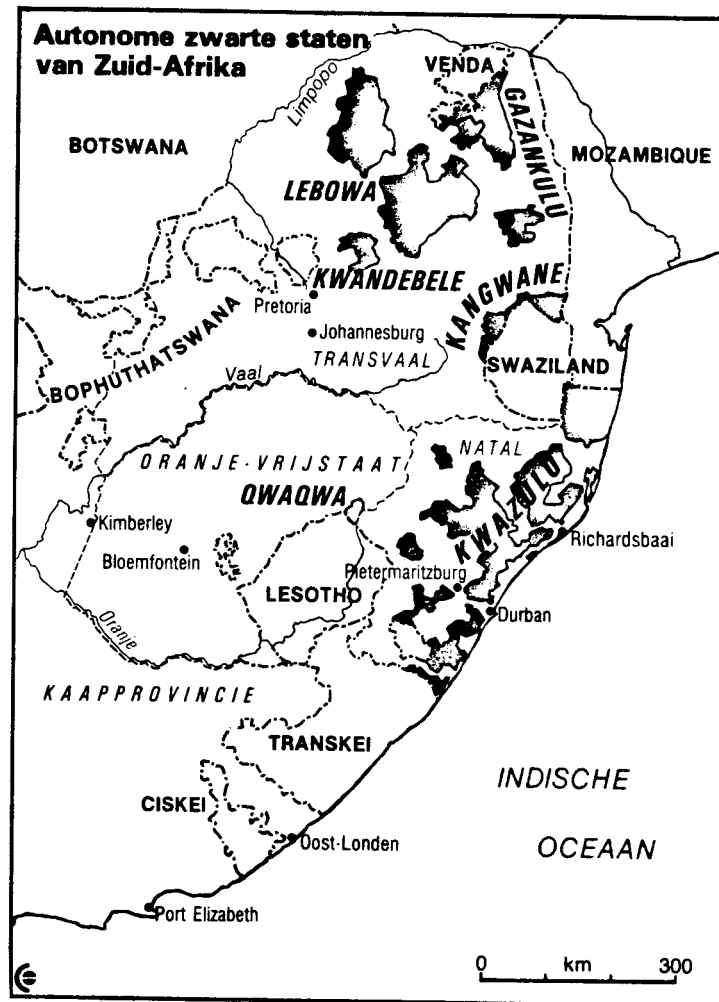
*Les propositions d'Indaba émanant du Kwazulu/Natal constituent un pas important dans le débat concernant l'instauration de gouvernements régionaux multiraciaux élus en Afrique du Sud. Les propositions d'Indaba peuvent s'inspirer utilement des expériences en matière de développement constitutionnel à Bruxelles. La façon dont les groupes sont identifiés à Bruxelles, la composition du pouvoir législatif régional et la protection de l'autonomie de groupe présentent un grand intérêt pour les propositions d'Indaba. Le caractère unique de la structure constitutionnelle est amplifiée par le fait que l'on prévoit que des groupes qui ne sont pas géographiquement concentrés n'en sont pas moins protégés. Ceci ne se retrouve pas dans la plupart des autres solutions fédérales, où l'autonomie de groupe est associée à l'autonomie régionale sans que le groupe en tant que tel n'obtienne davantage de "droits" ou de personnalité juridique.*

## **Bondige opsomming van de KwaZulu/Natal Indaba-voorstellen**

### **A. Achtergrond**

Het KwaZulu/Natal gebied verwijst naar het gemeenschappelijk gebied dat bestaat uit een Zuidafrikaanse provincie en de (zwarte) regionale KwaZulu regering (zie kaart in bijlage). Het gebied telt ongeveer 5 miljoen Zoeloes, 600.000 Blanken, 700.000 Indiërs en 900.000 personen van gemengde afkomst. Op 3 april 1986 zijn vertegenwoordigers van al die groepen tijdens een "Indaba" (Zoeloe term voor "onderhandeling") bijeengekomen om een grondwet voor het hele gebied op te stellen. De Indaba heeft op 1 december 1986 zijn aanbevelingen geformuleerd. De Nationale Partij verwierp die echter.

Het hiervolgend artikel probeert aan de hand van de Brusselse situatie, de Indaba-voorstellen verder af te ronden om een ruimere aanvaardbaarheid te bewerkstelligen.





## B. Voorstellen

### B.1. Wetgevende vergadering

Er zijn twee rechtstreeks verkozen kamers, dit bij wijze van proportionele vertegenwoordiging. De wetgever krijgt 54 verschillende bevoegdheden. De eerste Kamer bestaat uit 100 leden, verkozen op basis van het lijststelsel. De tweede Kamer telt 50 leden, verkozen op groepsbasis. Er zijn 5 erkende groepen : namelijk de zwarten, de Afrikaanssprekenden, de Engelstaligen, de Indiërs en een algemene Zuid-Afrikaanse groep. Elke groep kan 10 leden verkiezen voor de tweede Kamer. Iedere burger beslist zelf tot welke groep hij behoort. Er bestaat dus geen formele classificatie van burgers in groepen.

Alle wetgeving moet eerst door een permanent comité besproken worden. Zo'n comité bestaat uit 15 leden - 10 uit de eerste Kamer en 5 uit de tweede Kamer. De besluiten van het comité worden door een twee derde meerderheid genomen. Beide Kamers keuren wetten goed op een gewone meerderheidsbasis maar indien een wetsontwerp de belangen van een groep bedreigt, beschikt deze laatste over een vetorecht. (Het hooggerechtshof beslist in laatste instantie of een wetsontwerp al dan niet de belangen van een groep bedreigt.)

### B.2. Uitvoerende Macht

De uitvoerende macht bestaat uit een Eerste Minister en 10 ministers. De meerderheid in de eerste Kamer verkiest de Eerste Minister. Deze stelt 5 leden van het kabinet aan. De andere 5 leden worden door een kiescollege van beide Kamers aangeduid - waarbij elke groep over een minister moet beschikken.

### B.3. Cultuurraden

Elke groep kan een verzoek indienen bij een juridische commissie om een cultuurraad van 10 leden te verkiezen. Deze cultuurraad kan bezwaar aantekenen tegen wetten die de groep bedreigen. De cultuurraad kan ook besluiten nemen met betrekking tot de cultuur, godsdienst en taalbelangen van de groep.

## **1. Inleiding**

België maakt sinds 1970 een proces van institutionele hervorming door waardoor de staatsvorm van het land grondig hertekend werd (3). De eenheidsstaat, ontstaan in 1830 kreeg sinds 1970 een dergelijk federaal uitzicht zodat het hele proces reeds beschreven werd als "federalisme zonder een federatie" (4). De reorganisatie van die staatsvorm was vooral bedoeld om de autonomie van de drie taalgroepen; Vlamingen, Franstaligen en Duitstaligen uit te breiden, de Senaat te reorganiseren om meer federale kenmerken te krijgen en de bevoegdheden van het Arbitragehof (grondwettelijk hof) uit te breiden om het toe te laten als een volwaardig grondwettelijk hof te functioneren.

Verschillende aspecten van de Belgische staatshervorming zijn relevant voor Zuid-Afrika (5). Dit is vooral zo voor het statuut van Brussel, hoofstad van België, een interessante case-study voor de bescherming van taalminderheden (6). De wijze waarop in Brussel werd voorzien in de autonomie van de twee taalgroepen, Franstaligen en Vlamingen, op een niet territoriale grondslag, alsook voor een gezamenlijke besluitvorming over territoriale aangelegenheden tussen die twee groepen, kan ons heel wat leren voor de institutionele ontwikkeling in Zuid-Afrika in het algemeen en meer bepaald voor een regionaal initiatief als de KwaZulu/Natal Indaba-voorstellen (7). In het hieropvolgende deel zullen we dan ook dieper ingaan op de institutionele ontwikkelingen in Brussel, onder meer verwijzend naar de historische en demografische achtergrond van de streek, alsook op de speciale voorzieningen voor gezamenlijke besluitvorming en autonomie. De Indaba-voorstellen zijn een reeds bekend en uitgewerkt model voor verdere institutionele evoluties op regionaal vlak. Daarom zullen deze voorstellen ons als basis dienen voor de operationalisering van die beginsels en technieken uit Brussel die daarop van toepassing kunnen zijn.

## **2. Brussel : achtergrond**

De Belgische bevolking wordt administratief ingedeeld in drie taalgroepen ("Gemeenschappen"), nl. Vlamingen, Franstaligen en Duitstaligen (8). De oorsprong van deze taalkundige opsplitsing gaat terug tot de derde eeuw na Christus (9). Het bestaan van de taalverschillen en de intensiteit waarmee dit beleefd wordt, is sedert de totstandkoming van de Belgische Staat een belangrijke factor geweest in de grondwettelijke evolutie. Ondanks het huidige

numeriek overwicht van de Vlamingen, is de Franstalige sociaal-economische invloed om historische redenen vooral in Brussel nog steeds overwegend (10).

De drie taalgroepen beschikken elk over een eigen ééntalig geografisch gebied, een zogenaamd "Gewest" (11) waar die betrokken groep in de meerderheid is en waar exclusieve besluiten over een ruime reeks grondwettelijk toegekende materies genomen worden (12). De bevolkingssamenstelling en -verspreiding in Brussel is echter van die aard dat Franstaligen en Vlamingen er samen wonen in een verhouding van 55% Franstaligen, 19% Vlamingen en 26% immigranten (13). Fitzmaurice stelt het Brussels probleem op accurate wijze wanneer hij stelt : "Brussels is not a third linguistic community - it is bilingual and can therefore not exercise powers in the cultural domain. No geographically tidy solution can therefore be found : to bring the French into Brussels is unacceptable to the Flemish parties and to ignore them and leave them as part of Flanders is unacceptable to the French" (14). Hij beschrijft Brussel enerzijds als een bron van conflicten maar anderzijds als de centripetale factor die de eenheid van het land verzekert (15).

De taalwetgeving van 1963 heeft bepaald dat Brussel uit 19 gemeenten (plaatselijke overheden) bestaat en het enige tweetalige gebied in België is (16). De grondwetsherziening van 1970 heeft in het geval van Brussel voorzien in culturele autonomie voor de twee groepen inzake materies als sport, cultuur en onderwijsaspecten (17). De staats hervorming van 1980 had geen directe gevolgen voor het Brussels Gewest. Het cruciale probleem in Brussel waarvoor een antwoord moest gevonden worden was de wijze waarop autonomie voor de twee groepen gecombineerd kon worden met gezamenlijke besluitvorming over regionale aangelegenheden zonder dat de Vlaamse minderheid voortdurend door de Franstalige meerderheid zou overheerst worden (18). Daarom werd in 1980 besloten dat het decentraliseringsproces naar de twee andere Gewesten slechts voltooid kon worden indien men de pogingen om dadelijk al een oplossing voor Brussel te vinden voorlopig liet varen (19).

De Vlaamse Raad en de Franse Gemeenschapsraad kunnen aldus sinds 1980 met betrekking tot persoonsgebonden materies autonome besluiten nemen die bindend zijn voor de onderscheiden Gewesten en de inrichting van de twee groepen in Brussel (20). De Brusselse Executieve (uitvoerende macht) belast met besluiten over regionale aangelegenheden, bestond uit drie leden waarvan tenminste één Vlaming. De besluiten van de Executieve worden bij consensus (21) genomen (22).

### 3. Hervorming 1988/1989

De verdere institutionele ontwikkeling van Brussel is sinds 1988/89 in een beslissende fase getreden door een reeks wetten die aan het Gewest een rechtstreeks verkozen regionaal wetgever (Raad) en een uitvoerende macht (Executieve) gaven bevoegd voor regionale aangelegenheden en verder werk maakten van de persoonsgebonden autonomie door de Gemeenschapscommissies (23). Deze stap wordt beschreven als "een federalisme met drie neemt dus de plaats in van het federalisme met twee en het derde gewest kan een belangrijke middelpuntzoekende kracht worden." (24)

De Bijzondere Wet van 14 januari 1989 (hierna de "Bijzondere Wet") (25) voorziet dus voor het Brussels Gewest in dezelfde bevoegdheden als die waarover de andere Gewesten beschikken en in een uitbreiding van de autonomie van de twee taalgroepen in persoonsgebonden materies (26). Verder zal aandacht geschonken worden aan de autonomie inzake regionale aangelegenheden, de besluitvormingswijze en tenslotte op de autonomie van de twee groepen inzake persoonsgebonden materies.

#### 3.1 Regionale aangelegenheden

##### 3.1.1 Inleiding

Het geografisch gebied (namelijk de negentien gemeenten) waaruit het Brussels Gewest bestaat, wordt in de Bijzondere Wet definitief vastgelegd (27). Het Brussels Gewest beschikt over dezelfde bevoegdheden als de twee andere Gewesten (28). De instellingen die bevoegd zijn voor het nemen van regionale besluiten is de Hoofdstedelijke Raad (wetgevende macht) en de hoofdstedelijke Executieve (uitvoerende macht) (29).

Het Gewest heeft rechtspersoonlijkheid en kan bijgevolg binnen het kader van zijn grondwettelijke bevoegdheden namens alle inwoners van Brussel deelnemen aan het rechtsverkeer (30). In tegenstelling tot de andere Gewesten worden de besluiten van de Raad niet dekreten maar ordonnanties genoemd (31). De rechtskracht van deze ordonnanties is echter van die aard dat ze bestaande wetten kunnen wijzigen of herroepen en dat ze binnen de perken van de Grondwet, hetzelfde statuut hebben als parlementaire wetten (32). De

centrale regering mag zich in door de Grondwet voorgeschreven uitzonderingsgevallen wel inmengen met een ordonnantie als deze het statuut van Brussel als internationale hoofdstad in gevaar brengt (33).

### 3.1.2 Samenstelling van de Brusselse Raad

De Raad bestaat uit 75 rechtstreeks verkozen leden (34). De verkiezing heeft elke vijf jaar plaats op dezelfde datum als de verkiezingen voor het Europees Parlement (35). Alle Belgische burgers die in één van de 19 Brusselse gemeenten ingeschreven zijn (36), hebben stemrecht voor de Brusselse Raad (37).

Iedere persoon die zich op wettige wijze kandidaat wil stellen voor de verkiezingen van deze Raad, dient een verklaring af te leggen tot welke taalgroep hij behoort (38). De namen der kandidaten van elke taalgroep worden op aparte lijsten geplaatst (39). Er wordt dus eerst een opsplitsing gemaakt tussen Vlaamse en franstalige kandidaten, wat met zich meebrengt dat elk kandidaat voor één van beide groepen moet uitkomen, ook al is hij normaal geen lid van één van beide groepen. Ten tweede moet de naam van een kandidaat op een ééntalige lijst verschijnen - hij kan dus niet afzonderlijk of op een tweetalige lijst opkomen. Wanneer een kandidaat verkozen wordt voor de Raad, is hij verplicht lid te blijven van die taalgroep die hem gekozen heeft tot aan de volgende verkiezingen. Indien hij aan de vereisten voldoet kan hij op dat ogenblik voor een andere groep opkomen (40).

Vooraleer iemand zich kandidaat mag stellen voor de verkiezingen, moet zijn nominatie aan de volgende vereisten voldoen :

- ten minste 500 stemgerechtigden voor de Raad, die tot dezelfde taalgroep behoren als de kandidaat, moeten de nominatie ondertekenen (41), of
- voor de eerste verkiezing van de Raad moeten ten minste twee leden van het Parlement die tot dezelfde taalgroep behoren als de kandidaat, de nominatie ondertekenen (42), of
- in het geval van latere verkiezingen voor de Raad moet een vorig lid van de Raad die tot dezelfde taalgroep behoort als de kandidaat, de nominatie ondertekenen (43).

Alhoewel kandidaten theoretisch dus de vrije keuze hebben om namens één van de twee taalgroepen deel te nemen aan de verkiezingen, werd een "veiligheidsmechanisme" ingebouwd waardoor een kandidaat eerst de steun uit de betrokken groep moet krijgen vooraleer hij genomineerd kan worden. Aldus wordt de mogelijkheid dat een persoon voor een groep kan opkomen waarvan hij geen lid is, gedeeltelijk aan banden gelegd.

In alle drie de bovenvermelde alternatieven mag een kandidaat slechts voor die taalgroep opkomen waarvan hij lid is, d.w.z. die taal waarin zijn identiteitskaart is uitgegeven (44). Zijn naam mag niet op twee lijsten verschijnen (45) en mogelijke bezwaren tegen zijn nominatie worden aan het gewestbureau voorgelegd dat de knoop moet doorhakken (46).

Met betrekking tot de samenstelling van de Raad kunnen volgende conclusies getrokken worden :

- Iemand kan aan de verkiezingen slechts deelnemen indien hij Belgisch staatsburger is en tevens lid van één van beide taalgroepen. Een Duitser of Turk die ook staatsburger is kan stemmen, mits hij bereid is te stemmen voor een kandidaat van een andere taalgroep dan de zijne.
- Elkeen is verplicht om in deze verkiezing een keuze te maken tussen de kandidaten van één van beide taalgroepen. Deze keuze is echter totaal subjectief waardoor een kiezer ook voor een kandidaat van een andere taalgroep als de zijne kan stemmen. Een Vlaamse kiezer is dus niet verplicht om voor een Vlaams kandidaat te stemmen en omgekeerd. Het stemgedrag van de kiezer hoeft bijgevolg niet overeen te stemmen met zijn normale taal- of culturele affiliatie.
- Het Brussels Gewest is de enige tweetalige regio in België wat echter meebrengt dat de keuze van een individu voor een kandidaat beperkt wordt tot ééntalige lijsten en dat kandidaten verplicht zijn om voor één van beide groepen op te komen.

### 3.1.3 Zetelverdeling

Het aantal zetels dat aan elke taalgroep wordt toegekend wordt niet bepaald in de Bijzondere Wet. Na een verkiezing bepaalt het gewestbureau de quota van het aantal kiezers per zetel door het aantal uitgebrachte stemmen te delen door

het totaal aantal zetels. De stemmen van elke taalgroep worden vervolgens door die quota gedeeld om te bepalen hoeveel zetels elke groep krijgt (47). Daarna worden de zetels in elke groep aan de politieke partijen toegekend op grond van het lijststelsel volgens hetwelk de verkiezingen plaats hadden (48). Elke verkozen kandidaat behoort automatisch tot de taalgroep op wiens lijst zijn naam verscheen en hij blijft lid van die groep tot de volgende verkiezingen (49).

De groep is dus niet bij voorbaat zeker van het aantal zetels dat ze zullen krijgen. De kracht van een groep om haar eigen leden te motiveren om voor haar kandidaten te stemmen alsook de aanvaardbaarheid van de kandidaten van die groep voor leden van een andere groep zijn bepalend voor de totale steun die een groep kan verzamelen.

Bij de eerste verkiezingen voor de Raad gehouden op 18 juni 1989, behaalde de Vlaamse minderheid die ongeveer 19% van de Brusselse bevolking uitmaakt, slechts 11 van de 75 zetels of 14% van de uitgebrachte stemmen (50). Op te merken valt dus dat een relatief groot aantal Vlamingen voor franstalige kandidaten gestemd heeft. Dit kan onder meer verklaard worden door de hogere sociale status die nog steeds aan het Frans wordt toegeschreven, alsook door de bekendheid van de franstalige kandidaten waaronder we verschillende vroegere plaatselijke prominenten terugvinden uit het dominant franstalige Brussel.

#### 3.1.4 Werking

De Raad moet minstens veertig dagen per jaar vergaderen (51) en kan ook door de Executieve worden bijeengeroepen (52). Ongeacht de minderheidspositie van de Vlamingen in de Raad wordt ernaar gestreefd de betrokkenheid en effectieve deelname van beide groepen aan de besluitvorming op de volgende manieren te verzekeren :

- Het bureau van de Raad is verantwoordelijk voor de administratie van de Raad en zijn voorzitter en ondervoorzitter moeten uit verschillende taalgroepen komen.
- Ten minste 1/3 van dat bureau moet uit Vlaamstalige leden bestaan (53).
- Het reglement van de Raad kan enkel met een meerderheid in beide taalgroepen gewijzigd worden.

- Alle comités die opgericht worden moeten uit leden van beide taalgroepen bestaan (54).
- Beide talen hebben een administratief statuut in debatten en publicaties van de Raad (55).
- De griffier en adjunct-griffier van de Raad moeten uit verschillende taalgroepen komen (56).

De besluitvorming in de Raad vindt plaats volgens het meerderheidsprincipe, maar elk besluit, met uitzondering van de begroting, kan door minimum 3/4 van de leden van een taalgroep aangevochten worden als het een nadelige uitwerking kan hebben op de verhouding tussen de taalgroepen (57). Een dergelijke motie wordt dan voor advies voorgelegd aan de Brusselse Executieve. De Executieve moet daarover binnen de 30 dagen een besluit nemen (58). De Executieve beslist bij consensus (59) maar deze procedure mag slechts één maal per jaar gevolgd worden voor hetzelfde voorstel van ordonnantie. De verhouding tussen de twee taalgroepen toont aan dat de bescherming van een minderheid niet zozeer hoeft te liggen in het aantal vertegenwoordigers waarover ze beschikt, maar eerder in de grondwettelijke verhouding tussen deze minderheid en de rest van de vertegenwoordigers.

### 3.1.5 Executieve

De Brusselse Executieve bestaat uit vijf leden die door de Raad in eigen midden verkozen worden (60). Elke taalgroep heeft recht op minstens twee leden in de Executieve en de voorzitter wordt bij meerderheidsstemming verkozen. De leden van de Executieve moeten de steun van beide taalgroepen verkrijgen (61) en wanneer dit onmogelijk is, ten minste de ondersteuning van hun eigen taalgroep (62).

De Raad kan een motie van wantrouwen jegens de hele Executieve of ten opzichte van een individueel lid aannemen (63). Dergelijke motie kan echter alleen aanvaard worden indien ze ook de naam bevat van de plaatsvervanger(s). Een regeringscrisis wordt aldus vermeden door onmiddellijk een nieuwe Executieve aan te wijzen (64). Zodoende slaagt men erin de Vlaamse minderheid in die mate te beschermen dat haar leden in de Executieve niet zonder meer ontslaan kunnen worden en wordt voorkomen dat een persoon die voor een meerderheid van de Vlaamse raadsleden onaanvaardbaar is, namens



de Vlamingen voor de Executieve verkozen wordt. De besluitvorming in de Executieve vindt zoals in het geval van het centrale uitvoerende gezag plaats door consensus (65).

De toekenning van bevoegdheden aan de leden van de Executieve gebeurt op een unieke wijze. Indien men geen consensus bereikt over de portefeuilleverdeling voorziet de Bijzondere Wet in de toewijzing van vijf portefeuilles, namelijk economie en energiebeleid, openbare werken en transport, plaatselijke besturen, ruimtelijke ordening en financiën (66). De wet bepaalt voorts dat de portefeuilleverdeling op een vastgestelde basis plaats heeft waarbij de voorzitter de eerste keuze heeft, de franstalige leden vervolgens de tweede en vierde keuze en de Vlamingen de derde en vijfde keuze (67).

De bevoegdheden van het Brussels Gewest zijn analoog aan die van de andere Gewesten (68). Dit brengt mee dat zaken zoals openbare werken, economisch beleid, buitenlandse handel, leningen, energie, werkgelegenheid, huisvesting en natuurbescherming tot haar bevoegdheden behoren (69). De bevoegdheden van de deeleenheden (Gewesten en Gemeenschappen) worden momenteel inclusief afgebakend, zodat hun bevoegdheden exhaustief zijn omschreven en al wat niet vermeld is komt toe aan de centrale regering. In de volgende fasen van de grondwetsherziening lijkt het de bedoeling alle residuaire of niet vermelde materies aan de deeleenheden toe te kennen in plaats van aan de centrale regering (70).

### 3.1.6 Samenwerking

Er is ook voorzien in een samenwerkingscommissie waarin de centrale regering, de Gewesten en de Gemeenschappen zetelen (71). Bedoeling van deze commissie is het mogelijk maken van coördinatie en gezamenlijk optreden der verschillende regeringen en het bevorderen van de rol van Brussel als internationale hoofdstad (72). De institutionele evolutie wordt echter nog hoofdzakelijk gekenmerkt door een beklemtoning van de eigen aard van elke deeleenheid zodanig dat er van samenwerking nog niet veel is terecht gekomen (73).

### 3.2 Gemeenschapsaangelegenheden

De autonomie die aan de twee groepen of Gemeenschappen verleend wordt is de voortzetting van een proces dat reeds in 1970 werd gestart met de

oprichting van de cultuurraden (74). De cultuurraden bestonden elk uit 11 leden, verkozen door de leden van de agglomeratieraad. Hun functies worden sedert 1980 uitgeoefend onder toezicht van de onderscheiden Gemeenschapsexecutieven (75). In die tijd was de autonomie van de groepen nog beperkt tot culturele aangelegenheden zoals onderwijs, sport en culturele activiteiten (76). De bevoegdheden werden in 1980 en vervolgens in 1988 uitgebreid tot niet louter culturele zaken (77) maar ook tot persoonsgebonden materies zoals gezondheid en welzijn (78).

Vlamingen en franstaligen beschikken sinds 1980 over asymmetrische regeringsinstellingen doordat de besluiten van het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap door dezelfde instelling, namelijk de Vlaamse Raad, genomen worden, terwijl de besluiten van het Waals Gewest in de Waalse Gewestraad genomen worden en die van de Franse Gemeenschap in de Franse Gemeenschapsraad (79). De Vlaamse en Franstalige Gemeenschap in Brussel beschikken onderscheidelijk over een lid in de Executieve van de Vlaamse Raad en de Franse Gemeenschapsraad (80).

### 3.2.1 Brusselse Gemeenschapscommissies

De hervorming van 1988/89 bepaalt dat beide groepen in Brussel over een eigen Gemeenschapscommissie beschikken (81).

#### 3.2.1.1 Samenstelling

De Gemeenschapscommissies van elke taalgroep worden samengesteld uit alle leden van de betrokken taalgroep die zetelen in de Raad (82). De leden van de Raad hebben aldus een dubbel mandaat doordat ze gezamenlijk besluiten nemen over regionale aangelegenheden en zich afzonderlijk inzetten met betrekking tot besluiten over persoonsgebonden materies die enkel de Gemeenschap aanbelangen.

#### 3.2.1.2 Bevoegdheden

De Gemeenschapscommissies beschikken net zoals de Gewesten over rechtspersoonlijkheid wat hen in staat stelt om, binnen de perken van hun grondwettelijke bevoegdheden, namens hun leden aan het rechtsverkeer deel te nemen (83). De jurisdictie van de Gemeenschapscommissies is dus niet geografisch gebonden maar is van toepassing op alle organisaties in Brussel die diensten

verstrekken aan de verschillende groepen. Te beklemtonen valt dat individuen niet over een subnationaliteit beschikken, wat met zich meebrengt dat voor de Staat eenieder tot een bepaalde groep behoort (84). Terwijl individuen bijgevolg de vrije keuze hebben om zich aan te sluiten bij de instellingen van één van de twee erkende groepen, is het bestuur en beheer van deze instellingen wel in handen van de vertegenwoordigers van de betrokken gemeenschap. De mobiliteit van de individuen om van organisatie te veranderen wordt van rechtswege dus niet beperkt.

De Gemeenschapscommissies staan respectievelijk onder toezicht van de Vlaamse Raad en de Franse Gemeenschapsraad. Zij beschikken over zogenaamde "inrichtende" bevoegdheden inzake culturele en persoonsgebonden materies alsook over andere bevoegdheden die hun onderscheiden gemeenschapsraden aan hen delegeren (85). De decreten van de Vlaamse Raad en de Franse Gemeenschapsraad zijn dus steeds van toepassing op organisaties die zich in Brussel met de betrokken gemeenschap associëren (86). De functies van de Gemeenschapscommissies worden anderzijds beperkt tot de ontwikkeling van programma's met betrekking tot de infrastructuur ten opzichte van persoonsgebonden materies, de oprichting van instellingen met betrekking tot aspecten van onderwijs, het verlenen van adviezen en het inleiden van besluiten (87). De besluiten van de Gemeenschapscommissies worden "ordonnanties" genoemd (88).

De Gemeenschapscommissies zijn bijgevolg ondergeschikte instellingen, ondanks het feit dat ze rechtstreeks verkozen worden, en staan onder beheer en toezicht van hun onderscheiden gemeenschapsraden (89). De Gemeenschapsraden hebben dan ook de nodige decreten goedgekeurd voor het organiseren van de Brusselse Gemeenschapscommissies (90).

### 3.2.1.3 Samenwerking

Er is tevens voorzien in een gezamenlijke Gemeenschapscommissie, bevoegd (91) voor alle persoonsgebonden materies die beide gemeenschappen aanbelangen. Deze gezamenlijke Gemeenschapscommissie beschikt ook over rechtspersoonlijkheid en is samengesteld uit alle leden van de Brusselse Raad (92). De gezamenlijke Gemeenschapscommissie behandelt zaken die verband houden met het "bicommunautaire", zaken die beide groepen aanbelangen zoals schone kunsten, de muntschouwburg, het meteorologisch instituut, uitvoerende kunsten, wetenschappelijk onderzoek, infrastructuur en

leningen (93). In de gezamenlijke Commissie worden besluiten genomen bij "dubbele meerderheid", wat meebrengt dat een meerderheid van elke gemeenschap het besluit moet steunen (94).

#### **4. Immigranten**

Elke bespreking van de Brusselse grondwettelijke ontwikkelingen blijft onvolledig zonder even stil te staan bij de positie van de immigranten in de hoofdstad. De immigranten maken vandaag zo'n 26% uit van de Brusselse bevolking en hoewel verondersteld wordt dat hun verblijf van tijdelijke aard is, hebben groepen zoals Turken en Marokkanen zich permanent gevestigd ondanks het feit dat velen onder hen geen Belgische staatsburgers zijn (95). Sommige gemeenten zoals Sint-Gillis hebben reeds een hoge immigrantenbevolking van meer dan 40% en er werden reeds voorstellen geformuleerd om hen ten minste op plaatselijk vlak stemrecht te geven (96).

Een nieuw gegeven dat tot dusver grotendeels miskend wordt door de politieke partijen, is dat de permanente immigrantengemeenschappen zoals Marokkanen en Turken doorgaans niet meer geneigd zijn om zich zoals in het verleden te assimileren met de Vlaamse of franstalige groep (97). De eerste Islamitische school opende in 1989 haar deuren te midden van een grote controverse en er zijn talloze aanduidingen van een heropleving van het etnisch bewustzijn bij de immigranten. Sommige vertegenwoordigers van de immigrantengroepen dringen erop aan dat zij net zoals de andere twee gemeenschappen via staatssteun opvoedkundige en culturele programma's aan hun leden zouden kunnen bieden.

#### **5. Evaluatie**

Over de grondwettelijke ontwikkelingen in Brussel kunnen volgende bondige bedenkingen geformuleerd worden :

- De Belgische grondwettelijke evoluties sinds 1970 zijn niet het resultaat van een finaal model dat nagestreefd wordt, maar eerder het gevolg van een ad hoc korte termijnplanning. Er is nog steeds geen duidelijkheid over hoe het eindresultaat van die grondwettelijke ontwikkeling er moet uitzien. Het incrementeel karakter van die hervorming blijkt onder meer uit het feit

dat tussen elk van de drie fases ervan een periode van ongeveer 10 jaar verlopen is vooraleer men tot de volgende stap overging. Hierdoor kan de bevolking uiteraard vertrouwd raken met de instellingen, maar anderzijds ontstaat de indruk dat de bewindslieden geen duidelijke richting of finaliteit voor ogen hebben.

- De relatief gunstige grondwettelijke positie waarin de Vlamingen te Brussel zich bevinden kan niet geïsoleerd van hun nationale numerieke meerderheid beschouwd worden. De meerderheidspositie van de Vlamingen op nationaal vlak stelde hen in staat om gunstige voorwaarden voor hun taalgenoten in Brussel te bedingen. Beide groepen zijn echter realistisch genoeg om te beseffen dat ze elkaar nodig hebben en dat beiden er zouden onder lijden indien de behoeften van de andere genegeerd worden. Politieke, sociale en economische realiteiten verplichten de groepen dus om samen te werken, zonder dat een numeriek overwicht altijd de doorslag moet geven wanneer besluiten genomen worden.
- De cultuur-persoonlijke autonomie waarover de groepen in Brussel beschikken is relatief beperkt in kwantiteit, en het aantal zaken waarover ze kunnen beslissen is gering. Slechts die zaken die in direct verband staan met de eigen identiteit van de groep kunnen door hen behandeld worden. De persoonlijke autonomie is dus in vergelijking met de territoriale autonomie vrij beperkt. Dit betekent echter niet dat de kwaliteit van de territoriale autonomie beter zou zijn dan de persoonlijke autonomie van de groepen. De Gemeenschapsraden van beide groepen slagen er op een efficiënte wijze in om autonome besluiten te nemen en deze toe te passen op hun eigen organisaties. De efficiëntie van de Gemeenschapscommissies wordt bevorderd door het feit dat zij deel uitmaken van de formele staatsinstellingen, belastingen kunnen heffen en staatssteun genieten.
- Belgische auteurs en kenners beklemtonen doorgaans dat er in Brussel geen sprake is van een subnationaliteit voor individuen. Geen enkel individu wordt dus geacht tot een bepaalde gemeenschap te behoren, zodat er ook geen invloed is op zijn rechten. De grondslag van de groepsbescherming ligt in de erkenning van het individueel recht op vrije associatie. Enkel organisaties en niet de individuen vallen onder de jurisdictie van de Gemeenschapscommissies. Het is correct dat er geen subnationaliteit is, maar het volgende dient toch in rekening gebracht te worden : ten eerste worden er in Brussel slechts twee taalgroepen erkend,

ongeacht de aanwezigheid van individuen die van nature uit niet met één van die twee groepen geassocieerd willen worden. Ten tweede wordt eenieder die in Brussel woont verplicht te stemmen voor een kandidaat die voor een bepaalde groep opkomt. Voor verkiezingsdoeleinden wordt ieder burger dus verplicht om op een groepslijst te stemmen - zelfs al is hij of wil hij geen lid zijn van één van die twee groepen ! Ten derde worden kandidaten verplicht om op te komen namens een groep. Zij worden dus wel verplicht tot de keuze van een subnationaliteit. Kandidaten kunnen noch op een niet-taalkundige lijst noch op een meertalige lijst staan.

- Verschillende pogingen werden ondernomen om de Vlaamse minderheid effectieve regeringsdeelname te geven. Deze deelname staat doorgaans buiten verhouding tot hun numerieke sterkte. Wat besluitneming en uitvoerend gezag betreft staan de Vlamingen dus in een betere positie dan een doorsnee minderheidsgroep die aan voortdurende overheersing blootstaat. Hun deelname aan comités, de "alarmbel"-procedure, consensusbesluitvorming in de Executieve en hun deelname aan de administratie van de Raad verzekeren hen van effectieve deelname aan het regeringsproces.
- Opmerkelijk is dat de twee groepen voor hun persoonsgebonden materies geen besluiten los van elkaar nemen. De voorzieningen die getroffen zijn voor coördinatie en gezamenlijke besluitvorming op gelijke grondslag zijn in dat verband noodzakelijk. Op deze wijze kan voorkomen worden dat de groepen voor hun eigen belangen geïsoleerd geraken en dat de autonomie overbeklemtoond wordt.
- De positie van de immigranten is een aangelegenheid die vroeg of laat aan bod zal moeten komen. Het percentage permanente immigranten wordt te hoog om in zijn geheel bij één van de twee erkende taalgroepen te worden gevoegd. In een land waar cultuurautonomie en moedertaalonderwijs zo sterk beklemtoond worden is het vreemd dat een dermate groot segment van de bevolking, zelfs degene die Belgisch staatsburger werden, geen recht hebben op een dusdanige bescherming.
- Het bijzonder ingewikkeld karakter van de Belgische staatkundige instellingen en het uniek statuut van Brussel heeft ertoe geleid dat de kiezers zich niet langer betrokken voelen bij de besluitvorming. In de praktijk bestaat er heel wat onzekerheid over welke regeringsinstellingen voor welke materies

bevoegd zijn. De inwoners van Brussel staan onder het gezag van zeven regeringsinstellingen, namelijk gemeente, provincie, Gewest, Gemeenschapscommissie, gezamenlijke Gemeenschapscommissie, centrale regering en Europese Gemeenschap !

- De wijze waarop de Vlaamse minderheid beschermd wordt is een bewijs dat het niet noodzakelijk het aantal zetels is waarover een groep beschikt dat doorslaggevend is maar wel de positie waarin de vertegenwoordigers van die groep verkeren ten opzichte van de andere vertegenwoordigers. Zelfs indien een groep maar over een minderheid aan zetels beschikt, kunnen technieken zoals parallelle meerderheden, gezamenlijke comités, gelijke deelname aan de uitvoerende macht en autonomie voor bepaalde materies een effectieve deelname aan het regeringsproces verzekeren.

## 6. Toepassing op de Indaba-voorstellen

Er zijn meerdere redenen waarom de grondwettelijke ontwikkeling in Brussel en de resultaten ervan niet zonder meer op de Indaba-voorstellen toegepast kunnen worden (98). De historische evolutie van de twee streken, bevolkings-samenstelling, economische en opvoedkundige ontwikkeling, democratische ervaring en vele andere factoren beletten het maken van een oppervlakkige vergelijking. Een beginsel dat echter wel van waarde kan zijn is de poging om aan groepen waarvan de leden verspreid wonen autonomie toe te kennen en terzelfdertijd voorzieningen te treffen waardoor die groepen gezamenlijk besluiten nemen over regionale aangelegenheden. Enkele aspecten die in dat verband wel relevant zijn voor de Indaba-voorstellen zijn de volgende :

- De Brusselse Gemeenschapscommissies hebben oorspronkelijke bevoegdheden en hun ordonnanties hebben dezelfde rechtskracht als de wetgeving van het Parlement. Terzelfdertijd maken de Gemeenschapscommissies deel uit van de formele staatsinstellingen waardoor ze niet buiten het regeringsproces staan. De Indaba-voorstellen verlenen in beginsel autonomie aan groepen door middel van cultuurraden (99), maar de bevoegdheden van die raden worden niet expliciet omschreven en ze zijn geen deel van de formele staatsinstellingen. Dit kan ertoe leiden dat het statuut van de cultuurraden als autonome regeringen ten opzichte van de andere regeringsniveaus benadeeld en ondergeschikt wordt. In Brussel maken dezelfde personen deel uit van de Gemeenschapscommissies en

van de Raad om zodoende het belang en het statuut van die commissies te onderschrijven, daar waar de Indaba-voorstellen aparte vertegenwoordigers voorzien. Dit kan ertoe leiden dat het statuut van de culturele raden ondergeschikt is aan de streekwetgever. Op basis hiervan zouden de Indaba-voorstellen als volgt aangepast kunnen worden :

i) De bevoegdheden van de groepen moeten formeel omschreven worden zodat zaken die voor het bestaan en de ontwikkeling van de eigen identiteit van een groep van belang zijn, zoals onderwijs, cultuur, musea, kunst, letterkunde, volkseigen symbolen en geschiedenis aan die groep kunnen gedelegeerd worden.

ii) Vertegenwoordigers van een groep in de tweede Kamer kunnen eisen dat zij de nodige bevoegdheden krijgen om besluiten te nemen over cultuurgebonden materies (100). Dit zal niet enkel het statuut van de raden en hun besluiten verhogen, maar de groep ook toegang verlenen tot staatsfondsen voor het financieren van bepaalde opvoedkundige en culturele activiteiten. Waar de huidige Indaba-voorstellen aan de groepen enkel een beperkt vetorecht verlenen, zal de voorgaande suggestie hen ook de gelegenheid geven om positief op te treden door het uitvaardigen van wetten die voor de ontwikkeling van hun eigen identiteit van belang zijn.

iii) Net zoals in het geval van Brussel kan voorzien worden dat de groepen over gemeenschappelijke culturele aangelegenheden zoals zekere musea, openbaar vermaak en uitvoerende kunsten, gezamenlijke besluiten nemen op basis van een consensus.

- De Indaba-voorstellen zijn eerder gebrekkig met betrekking tot groepsidentificatie van individuen en de voorschriften voor de nominatie van kandidaten. De Indaba-voorstellen stipuleren bijvoorbeeld dat een kandidaat lid moet zijn van de groep waarvoor hij opkomt, maar maken geen gewag over hoe dit moet gecontroleerd worden. Op basis van de Brusselse ervaring kunnen in dat verband de volgende mogelijkheden overwogen worden :

i) De nominatie van elke kandidaat moet ondertekend worden door ten minste 500 stemgerechtigde personen die tot dezelfde groep als de kandidaat behoren.

ii) Elke burger moet zich voor verkiezingsdoeleinden als lid van een groep



waarmee hij zich wil associëren, laten registreren. Elke groep moet dus statutair omschreven worden om aldus een aantal normen op te kunnen stellen volgens dewelke een individu kan verzoeken zijn naam op de ledenlijst van een groep op te nemen. Het feit dat de naam van een individu op een ledenlijst verschijnt betekent niet dat hij slechts met de leden van die groep mag omgang hebben. In de sociaal-maatschappelijke sfeer kan ieder burger met elke andere burger van zijn keuze omgang hebben.

iii) Op de dag van de verkiezingen moet elke burger een bewijs tonen dat hij tot die groep behoort van de kandidaat waarvoor hij wil stemmen vooraleer hij de stembrief kan ontvangen.

iv) Wanneer een burger aan de normen van een andere groep voldoet, kan hij zijn lidmaatschap van een groep omruilen voor dat van een andere groep of besluiten om naar de algemene groep over te gaan. Indien de naam van een individu op meer dan één lijst zou voorkomen, dan geldt de laatste inschrijving.

v) Elke burger kan, wanneer hij van mening is dat een groep hem op een onredelijke of discriminerende wijze verhindert om lid te worden van die groep, deze zaak voor het hooggerechtshof aanhangig maken.

vi) Geen discriminatie of bevoorrechting tegenover een burger is toegelaten op basis van zijn al dan niet lidmaatschap van een groep.

- De Indaba-voorstellen bepalen dat alle wetsontwerpen eerst door een permanent comité behandeld moeten worden en dat de besluiten van zo'n comité op basis van een twee derde meerderheid genomen worden. Elk comité bestaat uit 15 leden waarin elke groep in de tweede Kamer 1 vertegenwoordiger heeft. Geen enkele politieke partij mag meer dan 60% van de leden hebben. Het ligt voor de hand dat de eerste Kamer slechts met de samenwerking van één persoon in de tweede Kamer besluiten kan nemen in het permanent comité. Aangezien de comités tevens een belangrijke rol zullen spelen in het nastreven en formuleren van een consensus, wat op zichzelf al kans geeft op meer efficiënte groepsbescherming, dient bepaald te worden dat besluiten in de permanente comités op grond van een consensus moeten genomen worden of dat, een andere mogelijkheid, ten minste twee derden van de vertegenwoordigers van de meerderheid van de tweede Kamer in het comité het besluit moeten steunen.

- De Indaba-voorstellen bevatten geen verwijzing naar de taal die tijdens de zittingen van de regeringsinstellingen moet gebruikt worden. Zoals reeds vermeld zijn er in Brussel verschillende bepalingen die de gelijke status van de twee talen erkennen en verzekeren. De Indaba-voorstellen moeten aangepast worden om meer bijzonderheden in dat verband te voorzien. De volgende aanpassingen worden gesuggereerd :
  - i) De streek dient over drie ambtelijke talen te beschikken die in alle regeringsinstellingen mogen gebruikt worden, namelijk Afrikaans, Zoeloe en Engels. Alle ambtelijke documenten en publicaties moeten bijgevolg drietalig zijn.
  - ii) Elke wijziging aan het reglement van interne orde van de tweede Kamer dient gesteund te worden door een meerderheid van elke groep in die Kamer.
  - iii) De secretaris en de twee adjunct-secretarissen van de Wetgever moeten van een verschillende taalgroep afkomstig zijn.
- De Indaba-voorstellen bevatten geen vermelding over het aantal portefeuilles en de verdeling ervan in de uitvoerende macht. De Eerste minister kan bijgevolg naar eigen goeddunken het aantal portefeuilles bepalen en die tussen de leden van de uitvoerende macht verdelen. Hij is niet verplicht om aan elk lid een portefeuille toe te kennen. De Indaba-voorstellen kunnen aangepast worden om in de volgende bepalingen te voorzien :
  - i) De bepaling van het aantal portefeuilles en de toekenning ervan aan de leden van de uitvoerende macht gebeurt op basis van een consensus tussen de leden van de uitvoerende macht.
  - ii) De streekgrondwet moet een lijst van tien portefeuilles bevatten die onder de leden verdeeld worden indien bovenvermelde consensus niet bereikt wordt. De portefeuillevindeling gebeurt dan zo dat de eerste, derde, vijfde, zevende en negende keuze aan de vertegenwoordigers van de tweede Kamer toekomen. De tweede, vierde, zesde, achtste, tiende en verdere keuzes komen toe aan de vertegenwoordigers van de eerste Kamer. Zodoende krijgt elk lid van de uitvoerende macht een gewaarborgde portefeuille.
- De Indaba-voorstellen bepalen dat de Eerste minister door de eerste Kamer wordt aangewezen en dat 5 van de 10 leden van de uitvoerende macht door de Eerste minister uit de meerderheidspartij worden aange-

steld en de andere 5 door beide Kamers verkozen worden op die basis dat elke groep in de tweede Kamer over een lid in de uitvoerende macht moet beschikken. Een lid moet echter niet noodzakelijk uit de tweede Kamer komen. Er is enkel voorzien in een motie van wantrouwen jegens de Eerste minister. Het Brussels Gewest biedt in dat verband interessante mogelijkheden :

- i) Elke groep in de tweede Kamer moet zijn eigen vertegenwoordigers in de uitvoerende macht verkiezen. De Indaba-voostellen zoals die thans voorliggen brengen mee dat de vertegenwoordigers van een groep in de uitvoerende macht door de hele meerderheid verkozen worden, zonder dat zij daarom de steun van de meerderheid in hun eigen groep genieten.
  - ii) Elke groep moet een motie van wantrouwen jegens zijn vertegenwoordigers in de uitvoerende macht kunnen aanvaarden op voorwaarde dat een dergelijke motie, net zoals het geval is voor de Eerste minister, ook de naam van het plaatsvervangend lid bevat.
  - iii) De uitvoerende macht moet slechts bij consensus besluiten nemen om aldus te verzekeren dat de minderheidsgroepen niet voortdurend door de meerderheid van de eerste Kamer overheerst worden.
- De Indaba-voorstellen bepalen dat een meerderheid van de leden van een groep in de tweede Kamer een wetsontwerp dat hun taal, cultuur of godsdienstige rechten schaadt, kunnen doorverwijzen naar het hoogge-rechtshof voor een beslissing. De Brusselse case biedt in dat opzicht twee mogelijkheden die dienen overwogen te worden. Ten eerste moet een groep niet enkel naar die wetgeving kunnen verwijzen die haar belangen schaadt, maar naar elke wetgeving die een nadelige uitwerking kan uitoefenen op de verhouding tussen de groepen. Ten tweede moet een dergelijk besluit dat een politiek en geen juridisch geschil is, naar de uitvoerende macht (dat beslist op basis van consensus) verwezen worden voor bezinning over de wenselijkheid ervan.

## 7. Slot

We hebben aangetoond dat de grondwettelijke ontwikkelingen in België en in het bijzonder in Brussel, nuttige lessen voor Zuid-Afrika bieden. Het is niet

zozeer het volledige Belgische institutionele model dat klakkeloos op Zuid-Afrika kan toegepast worden, maar bepaalde staatkundige principes en technieken zijn wel van aard om een eigensoortig model te ontwikkelen, hetzij op regionaal of op nationaal vlak. De KwaZulu/Natal-Indaba voorstellen hebben reeds gepoogd om een eigen model voor te stellen dat aan de groepen deelname in de besluitvorming verleent en tevens voorziet in een zekere groepsautonomie. De grondwettelijke evolutie van Brussel biedt een aantal lessen die een bijdrage kunnen leveren voor de discussie van de grondwettelijke vraagstukken in Zuid-Afrika en in het bijzonder van de Indaba voorstellen.

#### voetnota's

- (1) Met dank aan de Staatkundige Ontwikkelingsdienst zonder wiens financiële steun het navorsingsbezoek aan België niet zou mogelijk geweest zijn. Oprechte dank ook aan de volgende personen met wie ik persoonlijke onderhouden gevoerd heb over de recente grondwettelijke ontwikkelingen in Brussel, hoofdstad van België : de professoren Alen, Delmartino, Delperée, Peeters, Storme, Gijssels, Velaers, Senelle, Debaets, Ergéc, rechter Delva en mevrouwen Lemaître en Dumoulin. De standpunten die hier worden ingenomen zijn in mijn persoonlijke naam en vertegenwoordigen geenszins vermelde instanties of personen.
- (2) BA LL.B LL.D, advocaat bij het Hoogerechtshof.
- (3) Van Impe merkt op dat het federale proces een vreedzame ontbinding is van de Belgische Staat zoals die vroeger bestond. *De veranderde betekenis van de Grondwettekst in het Belgische Staatsbestel, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1984, p. 261. Dehaene, *De derde fase : op weg naar een echt Federaal België, Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, p. 23.
- (4) Esman, *Ethnic Conflict in the Western World*, 1977, p. 127. *Het Nieuwe Federale België* (1989), Staatssecretariaat voor Institutionele Hervormingen. Nuttig achtergrondmateriaal kan gevonden worden in een publicatie van de Groep Coudenberg, *Naar een nieuw België*, 1987.
- (5) Er zijn in hoofdzaak drie belangrijke aspecten, namelijk het overgangsproces van een unitaire staatsvorm naar een federale staatsvorm, het verlenen van autonomie op een territoriale en persoonlijke grondslag en de overgang van parlementaire soevereiniteit naar constitutionalisme of het verlenen van toetsingsbevoegdheid aan het Arbitragehof. De Villiers, *Die Staatsregtelike Beskerming van Outonome Besluitneming van Minderheidsgroepen*, 1989, pp. 112-141, en Cloete, *Gemeenskapsautonomie in Estland, Ciprus en België*, 1983.
- (6) De Belgische bevolking vormt enerzijds 3 homogene concentraties in hun onderscheiden territoriale gebieden, namelijk Vlaanderen, Wallonië en het Duitstalig gebied, maar anderzijds is er in Brussel een vermenging tussen franstaligen en

Vlamingen. Fitzmaurice merkt dan ook op : "simple geographical federalism was clearly inadequate to meet the complicated reality of the Belgian situation.", *The Politics of Belgium*, 1988, p. 113. Curtis, *New Perspectives on the History of the Language Problem in Belgium*, 1971. Brussel als streek vereist bijgevolg maatregelen met de bedoeling de Vlaamse minderheid te beschermen.

- (7) *Constitutional Proposals*, 28 november 1986.
- (8) Artikel 3ter Grondwet. De bevolking van tien miljoen bestaat uit 58% Vlamingen in Vlaanderen, het noordelijk deel, 31% franstaligen in Wallonië, het zuidelijk deel, 10% in Brussel en 1% Duitstaligen in het duitstalig gebied. Ongeveer 1% van de totale bevolking en 26% van de inwoners van Brussel zijn immigranten. Van Impe, *Belgium on the Road to Federalism*, 1987, *Plural Societies*, p. 6 en Edwards and Shearn, *Language and Identity in Belgium : Perceptions of French Students*, 1987, *Ethnic and Racial Studies*, p. 135.
- (9) Ra-Anan, *Ethnic Resurgence in Modern Democratic States*, 1980, p. 123. Door de zuidwaartse beweging van de Keltische en Frankisch-Germaanse invloedsferen, is een taalkundige verdelingslijn ontstaan in België die sinds de jaren 400 onveranderd is gebleven. Deze lijn die België in twee verdeelt was tot in 1960 informeel bepaald, maar werd daarna formeel bij wet vastgelegd. McRae beschrijft deze wetten als volgt : "This fixing by law marks the one significant change in principle ... a transition from flexible territoriality to fixed territoriality.", *Conflict and Compromise in Multilingual States : Belgium*, 1986, p. 152.
- (10) De eerste taalwetten, die betrekking hadden op de tweetalige administratie in Vlaanderen, werden gestemd in 1898. In de jaren '30 werd een tweede reeks taalwetten gestemd, waardoor de centrale regering en Brussel tweetalig bestuurd worden. Deze wet bepaalde voorts dat elke streek in de toekomst ééntalig zou zijn. Op deze wijze werden twee ééntalige streken gecreëerd met Brussel als enig tweetalig gebied. De derde reeks taalwetten, gestemd in de jaren '60, hebben de taalgrens definitief vastgelegd en de uitbreiding van Brussel aan banden gelegd. Krejci and Velimsky, *Ethnic and Political Nations in Europe*, 1981, p. 104.
- (11) Senelle definieert een gewest als "een door de grondwet gecreëerde politieke territoriale collectiviteit...", *Grondige Studie van Vraagstukken van Grondwettelijk Recht*, 1980, deel 3.2.
- (12) Mast en Dujardin, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, 1985. Van De Velde, *De Staatshervorming en de Duitstalige Gemeenschap, Res Publica*, 1980, p. 359 en Coppieters, *De Politieke Structuur van de Gemeenschappen en Gewesten in België*, 1984.
- (13) McRae, p. 297. Een precieze statistiek over de bevolkingsgrootte is niet beschikbaar, vanwege het delicaat karakter verbonden aan een talentelling. Louckx, *Vlamingen tussen Vlaanderen en Wallonië, Taal en Sociale Integratie*, 1982, p. 167 en Louckx, *De Brusselse Instellingen tussen Assimilatie en Integratie, Kultuurleven*, 1981, p.537. Kleef en Van Der Vorst constateren dat slechts 18% van de Brusselse bevolking zich "thuis" voelt in de Vlaamse gemeenschap (*Wetenschappelijk Onderzoek*, 1975, p. 39).

- (14) o.c., p. 113. Het probleem wordt dus verscherpt door het feit dat Brussel met zijn franssprekende meerderheid op Vlaams grondgebied ligt. De Vlamingen beschouwen de franstalige aanwezigheid op "hun" gebied als een "olievlek" die een bedreiging inhoudt voor de Vlaamse cultuur en waarden. Irving, *The Flemings and Walloons of Belgium*, 1983, p. 12 en Van De Perre benadrukken dat het de taak van de Vlamingen is de uitbreiding van de franstalige "olievlek" te beperken en de "nederlandstalige instellingen langzaam maar zeker te versterken." *Vlaamse Versterking voor Brussel, Ons Erfdeel*, 1986, p. 143.
- (15) o.c., p. 239. Stengers, *Bruxelles : Croissance d'une Capitale*, 1979, p. 89. De Groep Coudenberg ziet de positie van Brussel als "belangrijkste middelpuntzoekende factor in dit drietalig land", o.c., p. 116.
- (16) Monteyne, *Brussels : The Central Problem, Plural Societies*, 1987, p. 34; Van Leeuwen, *Brrr...ussel, een Diepvriesartikel ?*, *Kultuurleven*, 1981, p. 439; Peeters, *De Koelkast op Een Kier : Een Brussels Denk-Boek*, 1984 en Fonteyn, *Vlamingen zijn ook Brusselaars - Brusselaars zijn ook Vlamingen*, *Kultuurleven*, 1987, p. 549.
- (17) Cloete, o.c., p. 26; McRae, o.c., p. 308. Zie ook de Wet van 1 augustus 1974, gewijzigd op 19 juli 1977 en 5 juli 1979.
- (18) "The status of Brussels within the devolution process has been highly conflictual ... Belgian political leaders have been unable to reduce many of the linguistic, cultural, ethnic and territorial issues related to Brussels." De Ridder and Fraga, *The Brussels Issue in Belgian Politics, West European Politics*, 1986, p. 391.
- (19) Covell, *The Pearl Harbour Syndrome : The Status of Brussels and Regionalization in Belgium, Taal en Sociale Integratie*, 1984, p. 132.
- (20) Voor meer informatie over samenstelling, bevoegdheden en werking van de twee raden, zie Senelle (1985); Gijssels, *De toepassing van de taalwetgeving in het Brusselse en de persoonsgebonden aangelegenheden, Taal en Sociale Integratie*, 1983, p. 61-81 en De Cuyper, *Het begrip en de regeling van de persoonsgebonden materies in de Grondwet artikel 59bis en de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, artikel 5, De Gemeente*, 1985, p. 276.
- (21) De invloedrijke positie van de Vlamingen in Brussel ongeacht hun statuut van minderheidsgroep moet gezien worden in het licht van hun meerderheid op nationaal vlak. De groep zit bijgevolg in evenwicht. De Brusselse Vlamingen drongen er dus op aan om naast autonomie over cultuur-persoonlijke aangelegenheden ook medezeggenschap te verkrijgen over regionale materies.
- (22) Mast, o.c., p. 385; Covell, *Belgium's New Regional Institutions, Canadian Journal of Netherlandic Studies*, 1983, p. 86 en Ceuleers, *De Staatshervorming van 1980 als niet-oplossing, Res Publica*, 1984, p. 295.
- (23) Op deze wijze werd uitvoering gegeven aan artikel 107ter van de Grondwet. "Bijzondere Wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen", *Belgisch Staatsblad*, 14 januari 1989. De Villiers, o.c., p. 131.

B. De Villiers, Bescherming van minderheden in Brussel

- (24) Coudenberg Groep, *De Staatshervorming : Een Voorlopige Evaluatie, Coudenberg Dossier n° 1*, p. 18.
- (25) Deze wet wordt een "Bijzondere Wet" genoemd omdat ze slechts met een meerderheid in elke taalgroep in het parlement kan gewijzigd worden.
- (26) De wijziging komt voort uit het Regeerakkoord dat in mei 1988 door de voornaamste politieke partijen ondertekend is. Institutionele en Administratieve Hervormingen, 1988, *Belgisch Staatsblad*, Hoofdstuk 2. *Feiten*, 13 oktober 1988.
- (27) Artikel 2 (1) Bijzondere Wet. Zoals reeds gesteld was de vastlegging voorheen een bron van conflicten. Het grondgebied van Brussel was voorheen de facto vastgesteld doordat het Vlaams en Waals gewest volledig omschreven waren en de rest automatisch aan Brussel toekwam. Artikel 2 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980.
- (28) Artikel 4, Bijzondere Wet.
- (29) Artikel 1 van de Bijzondere Wet. De bevoegdheden werden reeds aan de instellingen overgedragen en de werking van de Raad en de Executieve nam een aanvang in oktober 1989.
- (30) Artikel 3 van de Bijzondere Wet.
- (31) Artikels 4 en 7 van de Bijzondere Wet.
- (32) Artikel 7. Het Gewest beschikt dus over oorspronkelijke bevoegdheden die op basis van subsidiariteit met de andere regeringen worden uitgeoefend. Er is dus geen hiërarchisch onderscheid tussen de ordonnanties van het Gewest en de wetten van het Parlement.
- (33) Artikel 45 van de Bijzondere Wet. De Grondwet bepaalt dat voor zaken zoals openbare werken en transport een ordonnantie vernietigd kan worden. Indien een dergelijk probleem zich voordoet moet de centrale regering dat eerst doornemen met de Raad en wanneer geen gehoor gevonden wordt, dient het kabinet een verzoek in bij het parlement om de ordonnantie ongeldig te doen verklaren.
- (34) Artikel 10 van de Bijzondere Wet.
- (35) Artikel 11 van de Bijzondere Wet. Het Brusselse Hoofstedelijk Gewest, *Feiten*, 13 oktober 1988. Voor de volledige procedure voor het houden van verkiezingen, verwijzen we naar de Wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop de Raad van het Brusselse Hoofstedelijk Gewest wordt verkozen, *Staatsblad* 14 januari 1989.
- (36) Een Belgisch burger verkrijgt volgens de gemeentekieswet pas stemrecht na een periode van 6 maanden verblijf in een gemeente en kan zich pas verkiesbaar stellen na een verblijf van één jaar in een gemeente.

- (37) Artikel 12 (1) van de Bijzondere Wet. België is één van de weinige democratische staten die zijn burgers verplichtingen oplegt om aan verkiezingen deel te nemen. Artikel 21 van de Bijzondere Wet. Er is niet voorzien in tussenverkiezingen doordat voor elke zetel ook een plaatsvervanger wordt verkozen die in de plaats van de verkozene komt indien die zetel vacant zou komen.
- (38) Artikel 17 (1) van de Bijzondere Wet.
- (39) Artikel 17 (2) van de Bijzondere Wet. In het geval van verkiezingen voor het nationale parlement zijn tweetalige lijsten in Brussel toegelaten, wat niet het geval is voor de gewestelijke verkiezingen. Eén van de redenen daarvoor is de vrees van de Brusselse Vlamingen voor verdere marginalisering van hun vertegenwoordiging in de Raad indien niet afzonderlijk voor hun kandidaten kan gestemd worden.
- (40) Artikel 17 (1) van de Bijzondere Wet.
- (41) Artikel 17 (3) (1) van de Bijzondere Wet. De identiteitskaart van ieder burger wordt uitgereikt in de taal van zijn keuze, hetzij frans, hetzij nederlands. Er zijn geen objectieve normen of beoordelingen om vast te stellen of betrokkene wel degelijk die taal gebruikt waarin hij zijn kaart uitgereikt wenst te krijgen. De keuze van het individu is dus totaal subjectief en persoonlijk en kan door geen enkele instelling of groep gecontroleerd worden. Op elk moment kan men bovendien zijn kaart in de andere taal laten heruitreiken. Er is bijgevolg geen statutaire beperking op de mobiliteit van individuen tussen groepen.
- (42) Artikel 17 (3) (2) van de Bijzondere Wet. Parlementsleden zijn vanzelfsprekend geacht tot dezelfde taalgroep te behoren als de streek waar ze verkozen worden, terwijl de leden van het Parlement, afkomstig uit Brussel geacht zijn te behoren tot de taalgroep waarin ze hun inhuldigingseed voor het Parlement afleggen. Indien een lid zijn eed in beide talen aflegt, wordt de taal waarin hij het eerst praat aanvaard als zijnde de taalgroep tot dewelke hij behoort.
- (43) Artikel 17 (3) (2) (b) van de Bijzondere Wet.
- (44) Artikel 17 (5) van de Bijzondere Wet.
- (45) Artikel 17 (4) van de Bijzondere Wet.
- (46) Artikel 16 van de Bijzondere Wet. De samenstelling van het bureau berust op een pariteit tussen de twee taalgroepen en het bureau vergadert onder voorzitterschap van een magistraat.
- (47) Artikel 20 (1) van de Bijzondere Wet.
- (48) Artikel 20 van de Bijzondere Wet.
- (49) Artikel 23 van de Bijzondere Wet.



## B. De Villiers, Bescherming van minderheden in Brussel

- (50) De Bijzondere Wet voorziet dat voor elk van de 5 leden van de Brusselse uitvoerende macht (Executieve) en de 3 gewestelijke staatssecretarissen een opvolger in de Raad kan plaatsnemen. Artikel 10bis. De Vlaamse en franstalige groep hebben bijgevolg respectievelijk 3 en 5 supplementaire leden in de Raad verkregen, wat het totaal op 14 Vlamingen en 69 franstaligen brengt. De reden voor deze supplementaire zetels is vooral de Vlaamse groep genoeg vertegenwoordigers te garanderen om de nodige werkzaamheden te kunnen verrichten.
- (51) Artikel 26 van de Bijzondere Wet. De wet bepaalt dat de Raad elke derde woensdag van oktober zijn zittingen moet beginnen en dat per jaar minstens veertig dagen moet vergaderd worden. De eerste bijeenkomst van de Raad had plaats op 18 oktober 1989.
- (52) Artikel 26 (1) van de Bijzondere Wet. De Villiers, o.c., p. 134.
- (53) Artikel 27 van de Bijzondere Wet.
- (54) Artikel 27 van de Bijzondere Wet.
- (55) Artikel 29 van de Bijzondere Wet.
- (56) Artikel 30 van de Bijzondere Wet.
- (57) Artikel 31 van de Bijzondere Wet. Dit staat bekend als de "alarmbel"-procedure en wordt ook op het niveau van de centrale regering aangewend voor de bescherming van de franstalige minderheid. Sinds 1970 werd er nog maar twee keer beroep op gedaan. Artikel 38bis van de Grondwet. Deze bepaling werd in de Grondwet ingeschreven op 24 december 1970, *Staatsblad* 31 december 1970.
- (58) Artikel 31 van de Bijzondere Wet.
- (59) Artikel 36 van de Bijzondere Wet. Artikel 69 van de Bijzondere Wet bepaalt dat de Executieve collegiaal en op basis van consensus beslist.
- (60) Artikel 34 van de Bijzondere Wet.
- (61) Artikel 35 (1) van de Bijzondere Wet.
- (62) Artikel 35 (2) van de Bijzondere Wet. Indien het tot een staking van stemmen komt wordt de jongste kandidaat als verkozen beschouwd. Artikel 60 (3) van de Bijzondere Wet.
- (63) Artikel 36 van de Bijzondere Wet.
- (64) Een motie van wantrouwen jegens de Voorzitter gebeurt op een meerderheidsbasis terwijl een meerderheid in beide taalgroepen een motie van wantrouwen jegens de hele Executieve moet ondersteunen. Indien een motie van wantrouwen jegens een lid aanvaard wordt, moet de groep waartoe hij behoort deze motie eveneens steunen.

- (65) Artikel 36 van de Bijzondere Wet, alsook artikels 68-70, 72 en 73 van de Bijzondere Wet van 1980. Vermeire, *Political Decision-making in Belgium*, Interuniversitair Studiecentrum voor Federalisme, *Federalisme n° 1*, 1989, p. 51.
- (66) Artikel 37 (1) van de Bijzondere Wet. Ook bekend als "gewaarborgde bevoegdheden".
- (67) Artikel 37 (2) van de Bijzondere Wet. De eerste Brusselse Executieve heeft van de statutaire verdeling gebruik gemaakt.
- (68) Artikel 38 van de Bijzondere Wet.
- (69) Artikel 6 van de Bijzondere Wet van 1980 en artikel 107quater Grondwet. Zie ook de bespreking door de Groep Coudenberg, o.c., 1989, pp. 24-29.
- (70) "De residuaire bevoegdheid komt toe aan de deelgebieden" met andere woorden, de Gewesten of de Gemeenschappen. Voor een kritische bespreking van deze aangelegenheid, zie ook Peeters, *Viottende Residuaire Gewest- en Gemeenschapsbevoegdheden in de federale Belgische Staat : Een zinvolle en haalbare kaart ?*, *Coudenberg Dossiers n° 5*, 1989.
- (71) Artikel 24 van de Bijzondere Wet. Artikel 92bis van de Bijzondere Wet, op 31 augustus 1988 in het *Staatsblad* verschenen, heeft volledig betrekking op het Brussels Gewest. Zie ook volgende nuttige studie in dat verband : *De Staatshervorming en de Samenwerking*, *Coudenberg Dossiers n° 2*, 1989. Alhoewel er tot dusver informele contacten waren tussen Gewesten en Gemeenschappen, is er nog geen spontane samenwerking tot stand gekomen, vergelijkbaar met de gouverneursbijeenkomsten in de USA of de Eerste Ministers-conferenties in Canada. De samenwerking die in Artikel 92bis voorzien en in sommige gevallen zelfs vereist wordt, is noodzakelijk om de al te sterke beklemtoning van de auto-nomie sinds 1970, in evenwicht te brengen met de samenwerking.
- (72) Artikel 42-46 van de Bijzondere Wet.
- (73) Delperée, *Samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten... Ja, maar hoe ?*, *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1989, pp. 16-22. Artikel 6 van de Bijzondere Wet en Artikel 107quater Grondwet. Zie ook de bespreking van de Groep Coudenberg, o.c., 1989, pp. 24-29.
- (74) Artikel 59bis grondwet, Fitzmaurice, o.c., p. 113, De Villiers, o.c., p. 117 en Cloete, o.c., p. 26.
- (75) Artikel 72 (1) Agglomeratiewet.
- (76) Door de uitbreiding van de autonomie in 1980 tot "persoonlijke aangelegenheden", zijn de "cultuurraden" vervangen door "Gemeenschapsraden". Artikel 1bis van de Bijzondere Wet 1980.

B. De Villiers, Bescherming van minderheden in Brussel

- (77) Artikel 4 van de Bijzondere Wet van 1980.
- (78) Artikel 5 van de Bijzondere Wet van 1980 en de wijziging van 8 augustus 1988, *Staatsblad* 13 augustus 1988. Artikel 59bis (2) Grondwet.
- (79) Artikel 1 van de Bijzondere Wet 1980. De Villiers, o.c., p. 121. Senelle, *De besluitnemingsmechanismen op Regionaal Vlak, Res Publica*, 1989, p. 342. Cérexhe, *De Regionale en Communautaire Instellingen : Op weg naar een definitieve regeling, Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, 1985, p. 31. Delmartino, *Belgium : A New-Born Federal State ?*, Lezing voor de International Political Science Association, 1988, p. 10.
- (80) Artikel 60 (1), 63 (2) en (4) Bijzondere Wet 1980.
- (81) Artikel 60 van de Bijzondere Wet.
- (82) Artikel 60 van de Bijzondere Wet. Er is dus niet voorzien dat andere culturele gemeenschappen in Brussel zoals de Duitsers of de Turken ook over autonome culturele instellingen zouden kunnen beschikken.
- (83) Artikel 60 van de Bijzondere Wet. Dit brengt mee dat in België, in tegenstelling tot andere federaties zoals de USA, Canada en Zwitserland niet alleen aan de deelstaten rechtspersoonlijkheid verleend wordt, maar dat de Gemeenschappen als deelentiteiten ook over rechtspersoonlijkheid beschikken. De Villiers, o.c., p. 135 en p. 398.
- (84) "Because of the difficulty in defining French speaking and Dutch speaking inhabitants of the Brussels region - and the inherent risk of creating subnationalities in Brussels, the legislator decided that in Brussels community competencies would only apply to institutions and not to persons." (eigen beklemtoning) Group Coudenberg, *The New Belgian Institutional Framework*, 1989, p. 32.
- (85) Artikel 64 van de Bijzondere Wet.
- (86) Artikel 108ter Grondwet. Dit was vooral voor de Brusselse Vlamingen belangrijk opdat hun Gemeenschapscommissies niet volledig autonoom van de Vlaamse Raad zouden functioneren. Zodoende wordt hun eenheid met de Vlamingen in Vlaanderen beklemtoond.
- (87) Artikel 64 (1) van de Bijzondere Wet.
- (88) Artikel 65 van de Bijzondere Wet.
- (89) Artikel 81 en 82 van de Bijzondere Wet. Zo wordt het begrotingsstelsel door de Gemeenschapsraden en Executieven vastgelegd.
- (90) *Staatsblad* 18 augustus 1989 en 26 augustus 1989.

- (91) Artikel 60 en 64 (2) van de Bijzondere Wet.
- (92) Alen, *Het Brusselse Hoofstedelijk Gewest en zijn Instellingen*, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1989, pp. 491-494.
- (93) Artikel 63 en 68 (2) van de Bijzondere Wet.
- (94) Artikel 72 van de Bijzondere Wet.
- (95) McRae, o.c., p. 297. Verwacht wordt dat de immigranten tegen het jaar 2000 ongeveer 40% van de Brusselse bevolking zullen uitmaken. Fonteyn, *Migranten in Brussel, Ons Erfdeel*, 1985, p. 295 en Maton, *Het Rood van de Klauwen*, 1978, p. 47. Zelfs de Turken of Marokkanen die aan de vereisten voor het Belgisch burgerschap voldoen, zijn doorgaans niet bereid om hun eigen specifieke identiteit af te staan, louter en alleen om het Belgisch staatsburgerschap te verkrijgen.
- (96) Vandenberghe, *De Migranten als politiek probleem te Brussel, Kultuurleven*, 1981, p. 555. Voor de regeling van het staatsburgerschap in België, zie Alen, *Algemene Beginselen en Grondslagen van het Belgisch Publiek Recht*, 1988, p. 66. In enkele gemeenten zijn wel informele pogingen ondernomen om tijdens openbare vergaderingen aan de immigranten gelegenheid te bieden om hun grieven te uiten met de bedoeling hun inbreng in de besluitvorming te verkrijgen.
- (97) Fonteyn waarschuwt dat pogingen om de immigranten in hun geheel te assimileren aanleiding zal geven tot een "chaos in de franstalige scholen", o.c., p. 295.
- (98) Voor meer informatie hierover zie ondermeer : *Minority Report of the Afrikaanse Handelsinstituut, Federasie van Afrikaanse Kultuurverenigings and Junior Rapportryerbeweging on the Majority Recommendations of the KawZulu-Natal Indaba*; Louw en Kriek, *Die KawZulu-Natal Indaba : 'n Oorsig van die Werksaamhede*, 1987, *Politikon 1*; Lynch, *The KwaZulu-Natal Indaba : A Federalist Proposal for South Africa*, 1987, *Publius : The Journal of Federalism* pp. 231-248; *Leadership*, 1987, april; Van Wyk, *Indaba-The Process of Real Negotiation*, 1987, *South Africa International 18*.
- (99) Een groep heeft dus steeds de keuze om al dan niet over autonomie te beschikken. Indien niet, vervullen de vertegenwoordigers in de tweede Kamer de gewone wetgevende functies over regionale aangelegenheden. Opteert een groep wel voor autonomie, dan functioneert die enerzijds als een component van de wetgever voor regionale aangelegenheden en verkrijgt hij anderzijds grondwettelijke bevoegdheden om besluiten te nemen over cultuurgebonden materies die van toepassing zijn op zijn leden, waar ze ook wonen in de regio.
- (100) De formulering is veel ruimer en omvattender dan wat momenteel voorzien is in de Indaba-voorstellen. Dit accentueert echter dat de bescherming van de minderheden niet gereduceerd kan worden tot een beperkt vetorecht over een beperkt aantal cultuuraangelegenheden maar dat effectieve deelname aan de besluitvorming over alle regionale materies wezenlijk deel uitmaakt van de groepsbescherming.

# LE FEDERALISME CANADIEN A UN TOURNANT

François CHARLES

## Samenvatting

*Het Meech Lake akkoord van 26 oktober 1987 moest een einde stellen aan de grondwettelijke oppositie van de provincie Quebec en een nieuw tijdperk inluiden voor het Canadees federalisme. Steeds meer engelstaligen zijn van mening dat Canada zonder Quebec nog steeds Canada zou zijn. Bij de laatste provinciale verkiezingen in Quebec haalden de autonomisten van René Lévesque en Jacques Parizeau van hun kant reeds 41% der stemmen. Heel wat kenners zijn van mening dat zij een absolute meerderheid zullen halen als de engelstaligen het Meech Lake akkoord verwerpen. Het is niet onze bedoeling hier te gaan voorspellen wat goed of slecht is voor Canada en/of Quebec. Het volgend artikel gaat terug naar de oorsprong van deze situatie en zet alle gegevens nog eens op een rij. Aan de lezer om zijn conclusies te trekken.*

## I. INTRODUCTION

L'accord constitutionnel du Lac Meech, signé le 26.10.1987 entre le Premier Ministre fédéral canadien Mulroney et les 10 Premiers provinciaux, était supposé mettre fin à la dissidence constitutionnelle de la province de Québec et marquer l'aube d'un nouveau fédéralisme canadien. Or, voici qu'aujourd'hui, les deux dernières provinces à devoir encore le ratifier et une de celles qui l'a déjà fait, exigent des modifications, refusées par le Québec.

Cette nouvelle péripétie d'une vieille querelle, prend une dimension nouvelle lorsqu'on réalise, sondages évidemment à l'appui, que des Anglophones canadiens répondent de plus en plus *oui* à la question rhétorique : le Canada sans le Québec serait-il toujours le Canada ? Dans le même temps, les dernières élections provinciales québécoises ont donné 41 % des suffrages au Parti québécois fondé par René Lévesque et présidé aujourd'hui par le 'souverainiste' Jacques Parizeau. Beaucoup d'observateurs pensent que le rejet par les Anglophones de l'accord du Lac Meech lui donnerait une majorité absolue.

Mais notre projet n'est pas de prédire l'avenir ou de décider ce qui serait bon ou mauvais pour le Canada et le Québec.

Je voudrais plutôt analyser la situation afin de voir quels en sont les éléments et sur base de cette analyse m'efforcer d'écarter les fausses analogies et de permettre au lecteur d'en tirer ses conclusions.

## **II. LE POINT DE DEPART**

Pour cela, un bref retour en arrière est nécessaire afin d'établir le point de départ du dilemme constitutionnel canadien.

Le Canada a un régime parlementaire de type britannique, mâtiné de quelques éléments propres ou empruntés à la pratique américaine.

Sa constitution est à la fois écrite et non écrite, elle comprend trois éléments : les règles législatives - les règles de Common Law - les conventions constitutionnelles. Le texte de base de ces dernières est appelé aujourd'hui : 'Les lois constitutionnelles de 1867 à 1982'. C'est en effet en 1982 que la loi de 1867 et ses divers amendements a été complétée une dernière fois par l'incorporation dans la Constitution d'une Charte canadienne des Droits et Libertés et rapatriée : le Parlement d'Ottawa étant désormais habilité à modifier la Constitution en lieu et place de celui de Westminster.

L'intervention de la 'Common Law' dans le droit constitutionnel canadien confère aux cours et tribunaux un rôle important qui pour un esprit européen paraît incompatible avec notre compréhension de la séparation des pouvoirs. Par la voie de la jurisprudence, en effet, les tribunaux sont appelés à jouer un rôle normatif et cette tendance, comme on le verra plus loin, a été renforcée par l'intégration dans la Constitution de la 'Charte canadienne des Droits et Libertés'.

On se rappelle qu'en 1982, le Québec nationaliste de René Lévesque avait refusé de ratifier la loi de rapatriement et la loi constitutionnelle. Un jugement de la Cour Suprême reconnaissait peu après la légalité du rapatriement dans ces circonstances tout en mettant en doute sa légitimité. Le Gouvernement québécois actuel, celui du libéral Robert Bourassa, se reconnaît lié par la Constitution rapatriée et a même fait usage récemment de sa clause dérogatoire (la clause nonobstant cf. ci-dessous) pour justifier sa législation sur l'affichage public en français.

En 1986, le même Robert Bourassa, qui avait succédé à René Lévesque, définit les *cinq* conditions 'minimales' posées par le Québec pour sa réintégration dans la Constitution. La principale d'entre elles concerne la reconnaissance du Québec comme formant au sein du Canada *une société distincte* au contenu juridiquement non défini.

C'est sur cette base qu'a été élaboré le projet de réforme constitutionnelle de 1987 dite Accord du Lac Meech.

### **III. TRAITS PARTICULIERS DU SYSTEME CONSTITUTIONNEL CANADIEN**

Avant de passer à l'examen de l'accord lui-même et des péripéties de sa ratification, il me paraît utile de souligner à l'intention de l'observateur belge quelques traits du système constitutionnel canadien actuel. Il ne s'agit pas d'une analyse exhaustive, même succincte, mais plutôt d'une mise en vedette de certaines situations, différentes de ce que nous connaissons en Belgique, et qui éclairent le contexte dans lequel se déroule le débat constitutionnel au Canada.

1. La répartition du pouvoir législatif : les *textes* constitutionnels répartissent le pouvoir de légiférer entre le fédéral et les provinces, attribuant, expressément ou tacitement selon les cas, des pouvoirs exclusifs ou concurrents. Toutefois, et contrairement à ce qui se passe aux U.S.A., les pouvoirs résiduels appartiennent au fédéral.

Dans la même ligne de pensée, il n'existe à ma connaissance aucun texte de loi établissant une hiérarchie de normes ou une tutelle des pouvoirs subordonnés. Une théorie juridique, dite de la 'dimension nationale' a permis dans le passé de justifier l'annulation par le fédéral de mesures provinciales mais elle est tombée en désuétude et le consensus actuel réserve aux seuls tribunaux le soin d'arbitrer les conflits de lois.

2. Dans le domaine fiscal, le Gouvernement fédéral jouit d'une compétence illimitée, couvrant le champ des impôts directs, comme indirects, et autres taxes. Les provinces, par contre, voient leurs compétences plus limitées; elles sont exclues de ce qu'on appelle dans la terminologie canadienne, les taxes indirectes. La taxe provinciale sur la vente perçue au dernier stade de la distribution et payée par le consommateur, est ici considérée pour cette raison

comme une taxe directe. Elle constitue d'ailleurs une de leurs sources importantes de revenus. A part le Québec, qui a son propre impôt sur les revenus perçu par sa propre administration, les provinces se limitent en général à l'impôt sur les sociétés et à la taxe de vente.

Mais la particularité du système budgétaire du Canada résulte plutôt dans le 'pouvoir de dépenser' que le Gouvernement fédéral s'est vu reconnaître en vue de promouvoir le bien-être et l'égalité des Canadiens, et le développement harmonieux des différentes régions, ceci lui permet d'intervenir financièrement dans le champ des compétences provinciales ou municipales par la voie de '*programmes*' (parfois conjointement avec les provinces ou d'autres autorités) ou de '*subsidés*'. Ces interventions, notamment celles faites aux municipalités par dessus la tête des provinces, ont donné parfois lieu à des contestations en droit constitutionnel. Ce pouvoir de dépenser fédéral, revêt une importance particulière du fait des inégalités économiques profondes entre les provinces. On verra plus loin que l'accord du Lac Meech s'est efforcé de le réglementer à l'avantage des provinces.

3. Revenant sur le pouvoir des cours et tribunaux, on notera que tous les échelons sont compétents pour se prononcer sur la constitutionnalité des lois mais la Cour Suprême a le dernier mot. Les recours sont accessibles à tous les citoyens, on pourrait même dire tous les individus et il n'est pas rare de voir tel pouvoir public financer l'action d'un individu pour obtenir d'un tribunal ou de la Cour Suprême un jugement éclairant un point obscur et qui fera jurisprudence.

Enfin, et ceci est très important, les jugements des cours, lorsqu'ils ont force de chose jugée, peuvent annuler purement et simplement un texte de loi, comme ce fut le cas récemment pour les articles du code pénal relatifs à l'avortement.

4. La Charte canadienne des Droits et Libertés : la Loi Constitutionnelle de 1982 contient évidemment un certain nombre de dispositions constitutionnelles proprement dites mais sa partie la plus remarquable est la 'Charte' qui incorpore ainsi dans la Constitution les droits fondamentaux et les libertés démocratiques. Dès lors, pour citer le constitutionnaliste canadien Gérard Beaudoin, "chacune des compétences législatives du Parlement et des Législatures (provinciales) peut être touchée par cette Charte : c'est dire que la suprématie parlementaire de chaque ordre de Gouvernement ... est restreinte au profit des citoyens, des résidents, des minorités, des personnes. Pour



apporter une restriction à ces droits et libertés, il faut en établir le *caractère raisonnable* ...

Il en résulte que désormais, *et cela se vérifie tous les jours*, chaque loi ou règlement, public ou privé, chaque jugement prononcé, peut être remis en cause sur base de sa constitutionnalité : ce fut le cas notamment pour un jugement d'une cour québécoise en matière d'avortement qui reconnaissait les droits du père. Dès lors, les droits des provinces et les garanties qui pourraient leur être accordées par un amendement constitutionnel (tel, par exemple, les conséquences pratiques du caractère *distinct de la société québécoise*) doivent être interprétés en fonction des droits individuels définis par la Charte et de l'opinion des juges quant au caractère 'raisonnable' de la mesure incriminée, sans qu'aucun critère objectif ait été défini pour l'apprécier. C'est par ce biais que la 'Charte' influence la Constitution.

Notons toutefois une disposition de la Charte qui vient en tempérer la portée et s'est révélée cruciale dans le débat sur les droits du Québec : je veux parler de son article 33 dit 'clause nonobstant'. Cette clause autorise le gouvernement fédéral ou celui des provinces à déroger aux principes de la Charte dans trois secteurs : les droits fondamentaux, les garanties juridiques et les droits à l'égalité (sauf celle des deux sexes) pour une durée de 5 ans renouvelable. Il s'agit donc d'une possibilité offerte aux pouvoirs publics de déroger à la Constitution pour des motifs politiques.

5. Les relations extérieures : curieusement la question des compétences des provinces et de l'Etat fédéral se situe en dehors du débat constitutionnel, même s'il existe de temps à autre des contestations. Il existe en effet un consensus pour reconnaître au fédéral le monopole de la personnalité juridique internationale et de la représentation extérieure. Cependant, un *modus-vivendi* s'est établi qui reconnaît aux provinces l'autonomie dans les décisions d'exécution d'accords internationaux relatifs à des matières de leur ressort. Cette autonomie va jusqu'à permettre la conclusion d'ententes avec des entités subordonnées d'autres pays ou même avec des Etats, mais Ottawa ne reconnaît à ces 'ententes' qu'un caractère d'*arrangement pratique exclusif de toute valeur en droit international*. C'est ainsi que l'Alberta a obtenu un statut d'observateur à l'OPEP, que la Saskatchewan négocie des accords en matière de potasse, que des problèmes frontaliers font l'objet d'ententes avec les Etats américains et que le Québec a conclu des accords avec maints *Etats* étrangers, par exemple, en matière de sécurité sociale (où il a un régime distinct des autres

provinces) ou d'assistance judiciaire (le Québec est sous le régime du code civil alors que les autres provinces sont régies par la common law (coutume). De même, les provinces entretiennent à l'étranger des bureaux, représentations ou délégations, dont la vocation varie de bureau de tourisme à celle d'un pseudo-consulat. Sauf pour le Québec à Paris, aucun d'eux ne jouit de privilèges diplomatiques ou consulaires. Par contre, une procédure de liaison avec les provinces a été mise au point, soit à partir du Ministère des Affaires Extérieures à Ottawa, soit dans certains cas, et principalement à Washington, à partir de l'Ambassade du Canada. Mais encore une fois ceci relève du *modus-vivendi* et depuis le départ de René Lévesque au Québec, ne donne pas lieu à de sérieuses controverses juridiques.

6. Le sénat : actuellement, les Sénateurs sont nommés par le gouvernement en fonction d'une répartition préétablie par Province et en consultation avec la province concernée.

Les provinces des prairies (Alberta, Saskatchewan et Manitoba) et dans une mesure moindre celles de l'Atlantique, exigent toutefois une réforme du Sénat qui donne plus de *pouvoirs* à celui-ci (actuellement, il est la réplique de la Chambre des Lords britannique) et plus de légitimité en faisant désigner les Sénateurs par voie électorale : le Sénat deviendrait ainsi une sorte de Chambre des Etats, pendant exact de la Chambre des Communes.

7. Les Partis : le Canada connaît des partis fédéraux et des partis provinciaux. L'homonymie ne doit pas faire illusion. C'est ainsi qu'au Québec, il n'existe pas de Parti Conservateur provincial : en effet, le Parti Libéral québécois au pouvoir, est l'allié objectif le plus fidèle du Parti Conservateur fédéral de M. Mulroney dont il soutient les positions sur les principales questions, par exemple, l'accord de libre-échange avec les U.S.A. ...

Au Manitoba, par contre, le Parti Conservateur au pouvoir dans un gouvernement minoritaire s'oppose aux Conservateurs fédéraux sur plus d'un point, dont la Réforme constitutionnelle. Cette dualité a au moins un avantage : l'autonomie des partis provinciaux par rapport à leur homologues fédéraux permet souvent d'éviter qu'une question brûlante au niveau provincial ne vienne empoisonner la vie politique fédérale et vice versa.

Deux autres traits méritent enfin d'être évoqués, bien qu'ils n'aient en eux-mêmes aucune signification juridique mais bien une importance politique et psychologique donc pratique.

A. Le Canada peut être divisé en quatre régions (les Territoires du Nord mis à part) :

- le Canada historique (Ontario et Québec : ± 15 millions d'habitants, soit près de 2 tiers de la population canadienne)
- les Prairies (Alberta, Saskatchewan, Manitoba : 3 millions d'habitants)
- la Colombie britannique
- les Provinces Atlantiques (Terre-Neuve, Nouveau Brunswick, Nouvelle Ecosse, Ile du Prince Edward)

Les préoccupations de ces régions divergent :

*les Prairies* se sentent négligées par Ottawa et sont conscientes de leur spécificité sociologique; elles souhaitent accroître leur influence dans la fédération, entre autres par le biais d'une réforme du Sénat, aujourd'hui nommé, et qu'elles souhaitent voir composé paritairement de Sénateurs élus par les provinces. Pour le reste, elles désirent, comme le Québec, être reconnues dans leur spécificité;

*la Colombie Britannique* : très orientée vers la Côte Ouest des U.S.A. et vers la région du Pacifique (nombreux immigrants chinois, etc.) est imperméable aux mythes traditionnels canadiens et indifférente au débat constitutionnel;

*les Provinces Atlantiques*, peu industrialisées et pauvres, dépendent en grande partie de l'aide et des subsides fédéraux : elles souhaitent donc un pouvoir fédéral fort, tout en souhaitant accroître leur influence;

*le Canada historique*, composé de l'Ontario presque entièrement anglophone et du Québec francophone : c'est le coeur économique de la Fédération et il désire continuer à donner le ton. Comme chez nous, mais dans un contexte entièrement différent, le problème linguistique sert de paravent à une panoplie de problèmes économiques, culturels, politiques et permet au Canada historique de maintenir son emprise sur l'ensemble du pays ...

B. Les règles du jeu politique canadien ont été établies en fonction du Canada historique, dominé par les Anglo-saxons et marqué par une forte composante française qui bien que culturellement et économiquement inférieure se montrait démographiquement puis politiquement très dynamique. Or, la situation a

changé fondamentalement : les Canadiens français ne représentent plus que 25% de la population (contre plus de 30% au début du siècle) et leur démographie est devenue catastrophique au point qu'ils doivent de plus en plus compter, pour se maintenir, sur l'immigration qui souvent refuse la francisation et, même à Montréal, préfère s'intégrer en anglais. Les Anglo-saxons de souche ne représentent plus que 59% de la population et leur démographie est à peine meilleure que celle des Canadiens français mais ils peuvent compter sur l'appui des minorités ethniques (Slaves, Allemands, Italiens, Hispaniques, Scandinaves et maintenant surtout Philippins, Indiens, Chinois, Caribéens, etc.) qui représentent déjà 14% de la population avec une démographie en expansion : ces minorités - passé la timidité propre à la première génération - sont de moins en moins disposées à jouer le jeu des 'deux peuples fondateurs' et à reconnaître aux Canadiens français une position prédominante et différente de celle de n'importe quelle minorité ethnique. C'est dans ce sens qu'elles souhaitent voir se développer la politique de multiculturalisme qui est la doctrine officielle (et vague) du gouvernement. Le Canada se distingue d'ailleurs en cela des U.S.A. pour lesquels l'assimilation est un dogme.

#### **IV. L'ETAT DE LA QUESTION**

Comme dit plus haut, les 'Premiers provinciaux réunis sous la présidence du Premier Ministre fédéral Brian Mulroney, ont, sur base des cinq propositions de Robert Bourassa, le Premier québécois, signé un compromis historique destiné dans leur esprit à résoudre les problèmes du Québec tout en respectant le principe de l'égalité des provinces, c'est-à-dire en étendant à toutes les provinces 4 des 5 garanties demandées par le Québec, la cinquième, la reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise, n'étant, par définition, pas extensible aux autres (encore que ... !).

Rappelons-les telles qu'elles ont été reprises dans l'accord

1) reconnaissance par la Constitution de la dualité linguistique (français-anglais) du Canada et du caractère distinct de la société québécoise au sein du Canada.

Il s'agit d'une clause interprétative en même temps que d'un principe à respecter par le législateur ... Il est en outre stipulé que cette clause ne porte pas préjudice à la Charte canadienne des Droits et Libertés.

2) les nominations au Sénat devront désormais être faites, toujours par le gouvernement fédéral, mais sur base d'une liste de candidats soumise par les provinces. Il s'agit là d'une réforme provisoire, le stade définitif devant faire l'objet du prochain round de négociations constitutionnelles.

3) reconnaissance de pouvoirs concurrents entre le fédéral et les provinces en matière d'immigration avec préséance du fédéral en cas de conflit. Des accords fédéraux-provinciaux en la matière sont prévus mais ne pourront déroger à la liberté de circulation et d'établissement des citoyens et résidents permanents.

4) la Cour Suprême : au moins trois des juges de la Cour Suprême proviendront du Québec, la seule province à être régie par un système de droit civil de type français, alors que les autres sont régies par la 'Common Law'.

5) pouvoirs budgétaires : les provinces qui refuseront de participer à un programme national cofinancé par le Fédéral et les Provinces, auront droit à une 'juste compensation', à condition qu'elles mettent sur pied un programme autonome poursuivant le même but.

6) amendements à la Constitution : désormais certaines modifications qui pouvaient être adoptées à une majorité qualifiée requerront l'unanimité; notamment la création de nouvelles provinces ou le rattachement à la Fédération de territoires (allusion aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, qui sont encore sous la tutelle fédérale).

En outre, une Conférence Constitutionnelle est prévue annuellement pour discuter des modifications ultérieures et en premier lieu de la réforme du Sénat.

Cet accord a été ratifié par 8 des 10 provinces et deviendra caduc si les deux ratifications manquantes n'interviennent pas avant le 30 juin 1990.

Dès l'origine, il a été critiqué de plusieurs côtés

- par les tenants d'un pouvoir fédéral fort qui lui reprochent d'accroître indûment les pouvoirs des provinces;

- par les femmes, les autochtones et les Territoires du Nord qui, chacun pour des motifs particuliers, se déclarent injustement discriminés; les autochtones

estiment que leurs droits devraient être reconnus au même titre que ceux des peuples fondateurs et non abandonnés au bon vouloir de ceux-ci, les territoires craignent un veto québécois contre leur entrée dans la Fédération comme provinces à part entière;

- par les Anglophones irréductibles adversaires du bilinguisme officiel. Leur poids a soudain augmenté au cours des derniers mois, lorsqu'à la faveur d'élections provinciales les adversaires de l'accord sont arrivés au pouvoir au Manitoba et au Nouveau-Brunswick qui n'ont pas encore ratifié et à Terre-Neuve. Le prétexte nécessaire pour briser l'union sacrée pour sauvegarder le Canada a été fourni par le Québec lui-même lorsqu'en 1988 la Cour Suprême a condamné la loi québécoise imposant l'usage exclusif du français pour l'affichage public (dite loi 101) comme contraire à la Charte canadienne des Droits et Libertés. Le Gouvernement Bourassa, sous la pression de son opinion et contre le meilleur jugement du Premier lui-même a alors fait voter une nouvelle loi ne donnant que partiellement satisfaction à la Cour Suprême, en autorisant désormais l'affichage en anglais à l'intérieur des bureaux, magasins, etc. concurremment à l'affichage français mais en caractères plus petits, tout en imposant l'affichage unilingue français à l'extérieur. A cette fin, le Québec avait dû invoquer la clause nonobstant inscrite dans la Charte : le charme était rompu et les adversaires du français au Canada se sont sentis depuis lors les mains libres.

Les trois provinces citées ci-dessus ont alors fait connaître les amendements qu'elles aimeraient voir apportés à l'accord avant de ratifier ou, dans le cas de Terre-Neuve, pour maintenir leur ratification. Il serait vain d'en analyser la teneur et les nuances. Qu'il suffise de dire que l'éclatement a été évité de peu lors de la dernière conférence des 'Premiers Ministres'. Les pourparlers continuent en coulisse, mais le coeur n'y est plus. De part et d'autre, le nombre augmente de ceux qui souhaitent le départ du Québec de la Fédération ou s'y résignent. Ira-t-on jusque-là ? L'électorat canadien est extrêmement versatile et il est difficile même de prévoir ce qui se passera après la 'mort' éventuelle de l'accord constitutionnel.

Il est possible que dans l'immédiat il ne se passe rien : les Francophones sont habitués à supporter des situation où ils sont défavorisés et les Anglophones n'ont aucune raison de brusquer les choses ... sauf si certains intérêts électoraux se mettent en jeu et que le départ du Québec apparaisse comme le seul moyen de prévenir l'arrivée au pouvoir à Ottawa d'une majorité représen-

tant le Canada classique mais refusée par le reste du Canada anglophone. Mais là intervient précisément l'autre clivage canadien : celui du Canada historique (et riche) composé de l'Ontario et du Québec, contre l'Ouest et les Provinces Atlantiques.

La réponse dans ce cas sera donnée par l'influence de l'Accord de Libre-Echange avec les Etats-Unis (1988) sur l'identité canadienne : le rapprochement même partiel avec les U.S.A. constituera-t-il une alternative au Canada classique et fournira-t-il à l'Ouest surtout, un moyen de pression sur l'Ontario et le reste du Canada historique ? Toute la question est là.

## V. CONCLUSION

Comme je l'ai dit plus haut, il n'entre pas dans mes intentions de tirer des conclusions. En effet, mise à part l'existence de deux communautés linguistiques, tout différencie le Canada de la Belgique : les circonstances historiques dans lesquelles les communautés linguistiques se sont constituées, la psychologie qui en découle, le caractère dominant de la culture anglo-saxonne dans l'environnement national et nord-américain, les distances, le caractère quasi confédéral depuis l'origine de la société et de l'Etat canadiens, etc.

Dans ces conditions, toute analogie risque d'être trompeuse. C'est pourquoi, je me bornerai à souligner deux points précisément parce qu'il n'existe pas là de situation analogue chez nous :

1. l'absence d'une hiérarchie juridique entre les divers niveaux du pouvoir : la tutelle des pouvoirs subordonnés n'existe pratiquement pas. La sanction des conflits de compétence n'est dès lors plus politique mais judiciaire et se réalise essentiellement par le moyen d'actions intentées par les citoyens devant les tribunaux;
2. la place prééminente prise par la Charte canadienne des Droits et Libertés: l'individu est la norme suprême et ce critère n'est pas tempéré dans la même mesure que chez nous par le souci du bon fonctionnement des institutions et de l'équilibre entre les collectivités.

Alors qu'il y a 150 ans la préoccupation des pères de la Constitution canadienne était de bâtir un Etat viable, capable de résister à l'impérialisme du grand voisin

américain, celle des législateurs d'aujourd'hui est d'assurer le bonheur et l'égalité des individus dans une société où la prospérité va de soi, même si elle est relativement récente.

### **POST-SCRIPTUM**

A trois mois de l'échéance du 23 juin, au-delà de laquelle l'accord du Lac Meech deviendra caduc s'il n'est ratifié auparavant par toutes les provinces canadiennes, on assiste à une activité politique frénétique. Des propositions d'accord complémentaire ont été introduites par le Premier Ministre du Nouveau-Brunswick ; les prises de positions pour et contre se multiplient. L'ex-Premier Ministre Trudeau est sorti de son silence pour stigmatiser l'affaiblissement du pouvoir fédéral qu'impliquerait la ratification ; le parti libéral semble vouloir lui emboîter le pas. Un compromis de dernière minute serait cependant bien dans la tradition canadienne... mais cela n'enlève pas leur pertinence aux considérations développées dans l'article ci-dessus.



## **QUARANTE ANS DE FEDERALISME ALLEMAND : TENDANCES DANS LE PASSE ET DEVELOPPEMENTS NOUVEAUX**

**Hartmunt KLATT**

Directeur des Services d'Information  
du Parlement Allemand

### **Korte Inhoud**

*De Duitse Bondsrepubliek wordt heel vaak als model voor een goed werkende federale staat beschouwd. Allicht is ze dat ook. Het zou echter verkeerd zijn aan te nemen dat het model statisch is. De auteur toont in zijn overzicht van veertig jaar Westduits federalisme overduidelijk aan hoe het systeem voortdurend in beweging geweest is, en het vandaag nog steeds is.*

La république fédérale d'Allemagne est composée de onze états (Länder). Son système fédéral d'après-guerre n'est pas émergé d'une combinaison d'états indépendants mais est le résultat d'une action du peuple allemand dans les zones d'occupation occidentales, approuvée par les parlements des Länder avec le soutien des forces occupantes. Les minorités ethniques, religieuses et linguistiques ne sont pas des facteurs relevant. Toutefois, les onze états (Länder) sont différents en superficie, population, géographie, structures sociales et économiques. Nonobstant des déséquilibres continus au niveau régional, il y a une tendance indiscutable vers une égalisation des conditions de vie et vers une concentration des pouvoirs de décision sur le plan politico-administratif dans le gouvernement national. Dans les discussions politiques et académiques, ces développements sont décrits par des concepts tels que "l'Etat fédéral unioniste", "le fédéralisme coopératif" et "les relations intergouvernementales" (Politikverflechtung) (1).

## **ORIGINE ET DEVELOPPEMENT DU FEDERALISME OUEST-ALLEMAND**

### **La situation en 1949**

Le principe d'une division fonctionnelle des responsabilités domine la loi constitutionnelle : pouvoir législatif, autorité administrative, responsabilité pour la résolution des conflits et le financement public sont divisés entre le gouvernement fédéral et le Land. Seuls un nombre limité de domaines fonctionnels sur le plan législatif, administratif et financier, ont été délégués au gouvernement fédéral et le Land séparément. On peut donc dire que la loi constitutionnelle prévoit une division relativement stricte des compétences dans lesquelles les organes désignés des deux niveaux des gouvernements sont appelés à exercer des fonctions de façon autonome et sur leur propre responsabilité. Ainsi dans le domaine financier, il y a une division de responsabilités dans laquelle le gouvernement fédéral et le Land sont en principe compétents pour financer leurs propres compétences. Tous les revenus fiscaux sont soit du ressort du gouvernement fédéral ou du gouvernement du Land.

Toutefois, le système de compétences séparées et de finances séparées n'exclut pas des actions communes par le gouvernement fédéral et du Land. Au contraire, la loi constitutionnelle contenait depuis le début de nombreuses dispositions qui appellent la coopération. Par exemple, la coopération est prévue dans les dispositions des articles 35 et 91 de la loi fondamentale concernant l'assistance par le gouvernement fédéral au gouvernement du Land dans le maintien de la loi et de l'ordre, dans la défense devant des menaces pour le système démocratique et dans les matières concernant des désastres naturels. De plus, de la division de la compétence naît une certaine superposition entre les deux niveaux dans le Bundesrat (pouvoir législatif par le gouvernement fédéral et administration par les Länder). La nécessité de maintenir une coopération continue étroite entre les organes des deux "états" (dans l'appellation allemande, tant le niveau national que le niveau du Land), est le résultat des structures institutionnelles. Les Länder participent dans l'administration et la législation nationales par l'intermédiaire du Bundesrat ; toutefois le gouvernement fédéral possède certains moyens pour exercer une influence dans l'exercice de l'administration par les Länder lorsqu'ils exécutent les lois nationales (supervision juridique ou supervision fonctionnelle ainsi que des dispositions spéciales) (2).

Etant donné que l'existence des Länder était déjà un fait avant la création de la fédération, la coordination entre les Länder existait même avant la mise en

application de la loi constitutionnelle, par exemple dans les conférences des premiers Ministres des Länder et des Ministres de l'Éducation. Les premiers Ministres furent les premiers substituts de l'autorité allemande centrale dans les zones occidentales de l'occupation. Suite à la création du Bundesrat, les Länder réalisaient la nécessité de coopérer par l'intermédiaire de cette institution de coordination.

### **Vers un Etat unitaire**

La légitimation de l'état fédéral après 1945 ne pouvait plus être justifiée sur base d'une unité politique nationale. Au contraire, le modèle dominant était celui d'une division verticale des compétences. La formation d'un nouveau état fédéral était basée sur deux prémices : la conformité institutionnelle avec les conditions d'un système fédéral ; quant au fondement toutefois, les structures fédérales devaient servir à créer des conditions de vie uniformes. Le principe de base d'un état fédéral unioniste exige des institutions fédérales, alors que les politiques nationales et les politiques des Länder sont orientées vers l'uniformité.

L'uniformité et l'égalitarisme comme conditions normatives pour l'exercice de fonctions "étatiques" sont dérivées d'une part de la loi constitutionnelle et d'autre part des conditions techniques et socio-économiques. Ces conditions sont créées par exemple par les exigences d'une société industrielle hautement développée et d'une division élaborée du travail en particulier dans les affaires et le transport ; par l'uniformité des standards dans la fourniture de biens et services publics ; par la réalisation de la promesse d'un état-providence et de conditions d'égalité de traitement, et finalement, par l'effet de droits fondamentaux garantis par la loi fédérale à travers la nation (3).

Le principe de base derrière le modèle de l'Etat fédéral unioniste était, bien entendu, le postulat d'attentes et de desiderata indifférenciés de la part de toute la population. On affirmait tout simplement qu'une législation différente pour chaque Land serait inacceptable pour le public allemand.

Afin de pouvoir réaliser les objectifs de l'Etat fédéral unioniste dans les différents domaines de la politique par le biais de règles nationales uniformes, les Bundestag et Bundesrat ont fait appel à un système à trois niveaux. Ce système comprenait d'abord des règles promulguées par le gouvernement fédéral, surtout dans le domaine de la législation, mais également certains

pouvoirs administratifs et financiers. Notons cependant que le gouvernement fédéral ne peut agir que dans les domaines prévus dans la Constitution et que le processus de prise de décision au niveau national nécessite des majorités à la fois au Bundestag et au Bundesrat. Secundo, les compétences appartenant aux Länder peuvent être exécutées sur base d'un accord commun entre les ministres des Länder, de sorte que leurs décisions connaissent une application uniforme dans tout le pays. Il y a plusieurs formes de décisions contraignantes et d'actions communes dans la coordination des politiques des Länder qui sont basées sur l'unanimité (p.ex. accords entre Etats). Tertio, dans le domaine des compétences concurrentes, les Länder et le gouvernement fédéral ont prévu des dispositions de coopération et de coordination. Cela s'applique notamment à toutes les questions de droit administratif qui nécessitent normalement une unanimité entre les différents partis. Dans certains domaines de la politique, la coopération entre l'Etat et les Länder est assurée dans la Constitution par le biais de "tâches communes". Il s'agit de domaines dans lesquels le gouvernement fédéral et les Länder planifient, décident et financent ensemble certaines activités. Les décisions des institutions de planning nécessitent une majorité qualifiée, ce qui revient pratiquement à une règle d'unanimité.

### **La période de centralisation**

La période entre 1949 et le début des années '70 est caractérisée par des tendances à la centralisation. Les pouvoirs législatifs fédéraux, tout comme les pouvoirs administratifs ont augmenté avec le regain de souveraineté en 1955, ou ont été enlevés aux Länder par le biais d'amendements constitutionnels formels. Les pouvoirs du gouvernement fédéral augmentaient aussi grâce à l'interprétation large de normes constitutionnelles existantes (p.ex., "autorité non écrite", une sorte de pouvoirs implicites) de même que par un usage exhaustif des pouvoirs attribués au gouvernement fédéral.

Quelques années à peine après l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, on a considéré nécessaire d'adapter la constitution à des conditions politiques, économiques et sociales changeantes. Dans certains cas, le gouvernement national devait assumer de nouvelles responsabilités (p.ex. la constitution des forces armées fédérales de 1954 à 1956 et les réserves pour des catastrophes en 1968). Le transport par avion et l'énergie nucléaire devenaient également la responsabilité législative et administrative du gouvernement fédéral. Pour un nombre de raisons il était devenu indispensable d'avoir des règles nationales

pour toute une série de fonctions. Il en résultait un transfert de fonctions législatives importantes des Länder vers le gouvernement fédéral, au même moment ou celui-ci étendait ses responsabilités administratives. Les relations financières entre le gouvernement fédéral et les Länder sont également modifiées en faveur de la fédération. Dans les années 1955-1956, un système de taxes communes comprenant l'impôt sur le revenu et l'impôt des sociétés fut mis au point et à côté des mesures d'égalisation financière verticale (i.e. ristournes fédérales aux Länder), des mesures d'égalisation horizontale (comprenant des transferts entre les Länder) étaient mises en place.

Dans le sillage de la réforme financière de 1967-1969 suivait un 2ème mouvement vers une redistribution de compétences en faveur de la fédération (4). Pour des raisons d'intérêt national, la fédération recevait des compétences en matière de budget et de finances. En même temps on jugeait nécessaire de pourvoir le gouvernement fédéral d'instruments nationaux susceptibles de guider l'économie (e.g., sous la forme de la Loi sur la Stabilité et la Croissance Economique). La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) était ajoutée aux taxes communes. Parallèlement à ce processus, les Länder ont développé leur auto-coordination entre des ministères fonctionnels et par le biais d'institutions communes (5). La coopération verticale entre le gouvernement fédéral et les Länder se développait également au-delà de ce qui était imposé par les normes constitutionnelles ; les deux niveaux collaboraient dans un nombre de domaines politiques et coordonnaient leurs politiques (p.ex. sous la forme d'accords administratifs) dans l'intérêt d'une allocation efficace des ressources.

La centralisation qui résultait de la redistribution des compétences et des responsabilités en faveur de la fédération se faisait au détriment des Länder. Parce qu'il n'y avait jamais de compensation pour les Länder, la perte en pouvoirs législatifs en particulier avait des résultats catastrophiques pour les Länder. Leur position en tant que centres de décisions politiques importantes déclinait. A l'intérieur des Länder cependant, les divers organes étaient atteints dans différents sens par la perte en autorité.

### **La phase des relations Intergouvernementales**

Au début des années 1970, la centralisation des pouvoirs était devenue telle que l'avenir des Länder en tant qu'unités politiques indépendantes pouvait être mis en question, de même que la garantie institutionnelle d'une structure fédérale inscrite à l'article 79, III de la Constitution.

C'est pourquoi il devenait nécessaire de remplacer les instruments qui conduisaient à un modèle unitaire.

Ce nouvel instrument était appelé "tâches communes" (Gemeinschaftsaufgaben), caractérisé par Fritz W. Scharpf de Politikverflechtung (6).

Les organes responsables de la fédération et des Länder utilisent une autorité désignée en commun (p.ex. planning, prise de décision, financement et, à un certain degré, administration) orienté vers certaines tâches pour lesquelles à l'origine les Länder étaient responsables. Ces tâches, planifiées et financées en commun, ont trait à des matières économiques et structurelles d'importance nationale qui nécessitent de gros investissements en infrastructure par les Länder et les communes.

La sanction constitutionnelle des tâches communes était accompagnée par un changement décisif dans le système fédéral. D'une coordination intensive dans les relations entre le gouvernement fédéral et les Länder on passait à une simple exécution. Les pouvoirs en matière de planification et de décision, y compris les responsabilités financières, ne se situent plus à un seul niveau : ils sont attribués au gouvernement fédéral et aux Länder pour une action en commun. La nette séparation de responsabilités entre la Fédération et les Länder qui correspondait à des sphères de responsabilités séparées, a fait place à des actions de nature intergouvernementale.

L'Etat fédéral de 1949, conçu sur une base plus dualiste, a été remplacé par le fédéralisme coopératif.

Entretemps, la "Politikverflechtung" est devenue un système courant d'actions communes. La coopération pratiquée jadis par le gouvernement fédéral et les Länder a été intensifiée depuis le début des années '70 ; le réseau créé par les Länder pour promouvoir la coordination entre eux a été renforcé. De ce fait, le gouvernement fédéral et les Länder prennent rarement des décisions tout seuls. Ils exécutent ensemble les tâches d'état, sans considérer qui détient l'autorité législative ou administrative ou qui est responsable des finances. Tous les acteurs sont impliqués dans pratiquement toutes les décisions, sans que personne n'ait à assumer la pleine responsabilité.

## L'ETAT FEDERAL COOPERATIF

### Résultats des développements récents

Avec la clause du fédéralisme "éternel" de l'article 79, III de la Constitution, les pères fondateurs de la Constitution ouest-allemande déclaraient la structure fédérale de la République fédérale non violable. Cette garantie institutionnelle réfère cependant uniquement aux principes d'un système fédéral et non pas à un quelconque arrangement concret. Les changements les plus compréhensifs dans le système politique de la République fédérale ont eu lieu dans les rapports entre la fédération et les Länder. Depuis 1949 on peut répertorier 35 amendements à la Constitution ; plus de 20 influencent directement ou indirectement les rapports entre la fédération et les Länder (7). Ces changements ont surtout amené une expansion des pouvoirs législatifs nationaux au détriment des Länder.

Cette redistribution de pouvoirs législatifs s'est avérée être une voie à sens unique puisque les Länder n'ont jamais été dédommagés. Le gouvernement fédéral a utilisé ses pouvoirs législatifs au maximum, réduisant ainsi l'espace législatif disponible aux Länder, même dans le domaine de la législation structurelle. Dans le secteur administratif, le gouvernement fédéral a également réussi à augmenter son influence vis-à-vis des Länder. Les changements profondément enracinés qui se sont produits dans le système fédéral durant pratiquement quarante ans de l'histoire ouest-allemande peuvent être caractérisés par les développements suivants :

1. L'essentiel des pouvoirs législatifs, y compris le pouvoir de déterminer les ressources financières, réside auprès de la fédération. Malgré l'influence fédérale renforcée, les Länder continuent à disposer d'un pouvoir potentiel dans le domaine de l'administration et (ensemble avec les communes) dans le domaine connexe des investissements financiers. La direction centrale et l'exécution décentralisée des tâches prouvent que le système fédéral a été réduit à une espèce de "fédéralisme administratif" (8). Ce développement a été renforcé par des interventions de la Communauté européenne dans l'autonomie des Länder.

2. Au lieu d'une distribution claire des tâches, il y a une responsabilité commune pour les actions. Ce développement était accompagné d'une restriction des pouvoirs des Länder, de même que d'une intensification de la coopération et de

la coordination entre la Fédération et les Länder. L'Etat fédéral des pères fondateurs avec sa démarcation claire sous forme d'un "layer cake" (gâteau javanais) a été remplacé par le fédéralisme coopératif ressemblant à un "marble cake" (gâteau veiné) (9).

3. Cette réduction de fonctions autonomes pour les états membres a été compensée en grande partie par une participation renforcée des Länder dans le processus politique au niveau fédéral (Bundesrat) ou par le biais de conférences entre la Fédération et les Länder. La codétermination dans l'arène fédérale remplace toutefois de façon insuffisante l'autodétermination par les Länder, parce que dans ce "fédéralisme de participation", les gouvernements des Länder sont les gagnants institutionnels alors que les parlements des Länder sont les perdants politiques (10).

4. Les pouvoirs régulateurs et financiers de la Fédération s'opposent au potentiel administratif restant des Länder. La définition de la politique et la direction de l'évolution économique et sociale ont en grande partie lieu à travers les organes de la Fédération. On peut ainsi parler d'une centralisation dans le sens d'un net déséquilibre en faveur de la Fédération en termes de pouvoirs et de possibilités de prise de décision dans l'exécution des tâches publiques.

5. Les rapports fédéraux, fort bien équilibrés en 1949, se caractérisent à présent par une nette perte de pouvoir et d'influence politique de la part des Länder et une croissance analogue des pouvoirs fédéraux. Les pertes encourues par les Länder ont mené à une sérieuse érosion de la substance du fédéralisme, bien que les structures institutionnelles d'un système fédéral continuent à exister. Derrière la façade fédérale a été établi un Etat à caractère unitaire et centralisé.

### **Conséquences pour le système politico-administratif**

Le concept du fédéralisme coopératif couvre des tendances centralisatrices et des relations intergouvernementales. Le noyau institutionnel de ce système est formé par les tâches communes "pures" et le système "artificiel" de financement mixte (unechte Gemeinschaftsaufgaben). Très applaudi au début comme l'ultime sagesse et un "principe actif de l'Etat" qui pourraient résoudre tous les problèmes nationaux dans le domaine de l'infrastructure (11), l'état fédéral coopératif reçoit aujourd'hui une presse essentiellement négative dans la pratique politique, de même que dans la littérature académique.



Les conséquences négatives pour le système politico-administratif entraînent, par-dessus tout (12), une efficacité inadéquate dans l'exécution des tâches communes. Les objectifs ambitieux étaient plus ou moins réalisés dans certains domaines seulement (p.ex. construction d'universités) mais beaucoup moins dans d'autres domaines. Ainsi, les politiques structurelles communes du gouvernement fédéral et des Länder n'ont pas réduit les disparités régionales mais ont prévenu dans le meilleur des cas l'émergence de différences encore plus grandes. L'insistance des Länder sur un traitement égal et leur "protectionnisme" ont fait qu'une concentration des efforts était pratiquement impossible.

Les coûts administratifs élevés, la domination des bureaucraties des secteurs verticaux et horizontaux, et la bureaucratisation des processus décisionnels ont mené à des critiques massives sur la tentative de réaliser des changements économiques structurels à travers la direction bureaucratique. En même temps que la réduction de la flexibilité dans la définition de la politique par les Länder, concernant la mise au point des priorités et l'accomplissement des tâches, le gouvernement fédéral échouait à atteindre la direction nationale de politiques structurelles par le biais du financement mixte. La tendance à exclure les parlements, surtout les parlements des Länder, a conduit à une perte de légitimation du fédéralisme exécutif avec ses niveaux et pouvoirs (13) en chevauchement. Finalement, des problèmes de comptabilité sont survenus suite au manque de transparence des processus décisionnels et l'éparpillement de la responsabilité à cause de politiques communes.

## **PROBLEMES DE REFORME ET DEVELOPPEMENTS RECENTS**

Un inventaire des efforts de réforme du système fédéral dans les années '70 nous mène à un bilan négatif. Toutes les initiatives qui visaient à une réforme, qu'elles soient contenues dans la littérature académique ou dans les actions politiques, n'ont jamais bien démarré ou se heurtaient à des barrières insurmontables (14). Le "pouvoir normatif de ce qui existe" prouvait être plus fort que tous les plans de changement.

### **Changement d'orientation dans les années '80**

Les conditions économiques défavorables pendant les dernières années de la coalition SPD-FDP marquaient le point de départ pour un changement d'orien-

tation (15). Les mesures prises pour combattre, avec des politiques budgétaires et financières anticycliques, la récession et le chômage croissant ont conduit à d'importants nouveaux emprunts et de larges déficits. Les efforts pour stimuler l'économie et un chômage réduit, avec des fonds empruntés, n'ont apporté qu'une croissance temporaire et modérée. Des dépenses supplémentaires et inévitables pour la Communauté économique européenne nécessitaient des entraves massives dans les investissements fédéraux, afin d'éviter une crise financière. Dans le but de consolider le budget, la majorité SPD et FDP a coupé dans les dépenses pour les investissements, plutôt que pour la consommation. Ils ont plus particulièrement coupé dans les ristournes fédérales pour les tâches communes et les programmes financiers mixtes.

La tentative de diriger l'économie par des directives bureaucratiques a mené à une critique massive. Les objectifs des tâches communes étaient plus ou moins réalisés dans certains domaines seulement et pas du tout dans d'autres. Les politiques structurelles communes de la Fédération et des Länder n'ont pas réduit les différences régionales, mais prévenaient tout au plus l'émergence de plus grandes disparités encore. L'insistance sur un traitement égal et sur le maintien des privilèges existants des Länder rendait une concentration d'aide financière pratiquement impossible. De nouvelles crises s'annonçaient dans les vieilles régions industrialisées (charbon, métal, construction navale) et créaient des difficultés supplémentaires tout en demandant des mesures structurelles complémentaires.

Dans leur conflit avec le gouvernement fédéral les Länder ont adopté une double stratégie. Ils cherchaient des améliorations concrètes dans le planning structurel et dans la prise de décision commune pour l'exécution des tâches communes. Après une certaine controverse interne entre adhérents et opposants des tâches communes et des programmes financiers mixtes, les Länder ont réussi à trouver un consensus minimal contre la fédération. Cela imposait une réduction des tâches communes "artificielles", juridiquement réglées conformément à l'article 104, IV de la Constitution. En complément, de nouveaux programmes mixtes de financement ne devaient pas être inventés; en cas de doute, des standards stricts devaient être appliqués pour tester et approuver les programmes.

Le gouvernement fédéral a pris une position extrêmement ambivalente. Dans le domaine crucial de l'autonomie des Länder, à savoir les écoles, il optait pour une stratégie ouverte de centralisation (16). Dans le domaine de l'éducation de nouvelles compétences structurelles étaient proposées pour le gouvernement

fédéral sous prétexte qu'il y avaient plusieurs déficiences dans l'auto-coordination des Länder. En guise de compensation, le gouvernement fédéral suggérait la possibilité de retourner aux Länder la construction d'immeubles universitaires et la planification de l'éducation. Il insistait pour maintenir les tâches communes telles quelles, dans le but de maintenir la possibilité d'imposer une certaine direction pour l'économie nationale et d'exercer une influence sur le choix des priorités par les Länder. Cependant, des difficultés financières, des déficiences à rencontrer les obligations des tâches communes et l'escalade continuelle des conflits avec la majorité CDU/CSU des Länder dans le Bundsrat nécessitaient un changement de course.

Des négociations avec les Länder ont mené à un accord de principe sur l'objectif de limiter le systèmes des relations intergouvernementales ; des différences insurmontables apparaissaient cependant sur les conséquences financières. Le gouvernement fédéral voulait séparer davantage les fonctions, tout en voulant garder sa part des fonds afin de pouvoir consolider le budget. Les Länder insistaient sur une solution sans coûts, c'est-à-dire, un transfert des fonds fédéraux utilisés pour des tâches communes aux Länder par le biais d'un changement dans la distribution des revenus provenant de la taxe sur la valeur ajoutée. Finalement, l'offre du gouvernement fédéral était refusée par les Länder. Même avant la fin des négociations, cependant, le gouvernement de Helmut Schmidt avait provoqué un nouveau fait en se retirant de certaines tâches communes (p.ex. logements d'étudiants et aide financière aux étudiants). Les fonds fédéraux pour le financement des tâches communes étaient diminués de 20% en général, ce qui a mené à des tensions supplémentaires dans les relations entre le gouvernement fédéral et les Länder.

Avec la formation du nouveau gouvernement sous le Chancelier Helmut Kohl au cours de l'automne de 1982, un changement radical s'est produit dans la position du gouvernement fédéral (17). Ce changement reposait cependant sur des efforts antérieurs. Dans la déclaration gouvernementale de Helmut Kohl, le principe démocrate-chrétien de la "subsidiarité" (autogestion où possible, aide gouvernementale où nécessaire) se traduisait dans des propositions politiques selon lesquelles les Länder devaient assumer la responsabilité pour ces tâches qu'ils pouvaient exercer plus efficacement que le gouvernement fédéral. Comme l'autonomie constitutionnellement protégée des Länder était conçue pour maintenir à distance un gouvernement central lointain, les compétences du gouvernement fédéral ne devaient plus être interprétées de façon extensive au détriment des Länder. En même temps, on constatait la nécessité d'une coopération étroite entre le gouvernement fédéral et les Länder

pour sauvegarder la paix intérieure. Comme le prévoyait déjà l'accord de coalition entre CDU/CSU et FDP, le nouveau gouvernement promettait de limiter les programmes financiers mixtes dans le but de promouvoir une claire séparation de tâches entre le gouvernement fédéral et les Länder.

Dès les premiers jours, le gouvernement Kohl plaçait un nouvel accent sur les relations entre la Fédération et les Länder, tant sur le plan organisationnel, institutionnel et politique. Après 13 ans de discordes, les majorités étaient identiques au Bundestag et au Bundesrat. Ce n'était plus que de la simple routine lorsque le Chancelier saisissait l'opportunité qui lui était offerte pour rendre hommage aux Länder et de plaider pour une coopération étroite entre eux et son gouvernement. La réaction positive à ces ouvertures au Bundesrat soulignait les tensions réduites dans les relations entre les deux niveaux. Le Bundesrat recevait finalement le respect qui lui était dû et qui avait fait défaut pendant pratiquement toute la période de Helmut Schmidt. Bien entendu, l'animosité de la part de Schmidt était beaucoup plus institutionnelle que personnelle, vu les tentatives de la majorité démocrate-chétienne au Bundesrat pour bloquer les réformes sociales-libérales. Les nouveaux dirigeants dans le gouvernement Kohl ont également joué un rôle puisque leur membres sortaient en partie de postes importants dans les Länder et étaient familiers avec le travail du Bundesrat.

La nouvelle politique du gouvernement Kohl eût des conséquences immédiates dans différents domaines. On installa dans la chancellerie fédérale un secrétaire d'Etat avec de larges responsabilités dans des matières fédérales. En matière de financement, le gouvernement fédéral faisait des efforts spéciaux pour aider les Länder. Cela apparaît clairement dans l'accord du gouvernement fédéral pour augmenter la part des Länder dans la TVA de 2%. Vu que les ristournes fédérales supplémentaires aux Länder plus pauvres étaient également maintenues, les Länder se trouvaient dans une position fiscale nettement meilleure que ce qui avait été envisagé sous le gouvernement à coalition SPD-FDP.

De plus, les fonds d'investissements fédéraux pour les gouvernements locaux et ceux des Länder, supprimés par le gouvernement précédent, étaient réinstaurés. Dans le budget pour l'année 1983, les fonds fédéraux pour les tâches communes atteignaient 500 millions de DM de plus que les propositions budgétaires de la coalition SPD-FDP et le but était de maintenir ce niveau de financement pour l'avenir. Puisque l'augmentation des fonds fédéraux appelait aussi une augmentation des dépenses des Länder, l'intention était d'augmenter les investissements financiers au niveau local et au niveau des Länder. Les

entraves aux subsides fédérales en 1981 et 1982 n'étaient pas uniquement renversées mais en partie même surcompensées.

Dans le but de promouvoir la croissance économique, le gouvernement fédéral a également démarré un programme spécial de 2.5 milliard de DM pour la construction de logements publics pour 1983 et 1984. Dans ces fonds, le gouvernement fédéral prévoyait 100 millions de DM pour des maisons d'étudiants. Afin de rencontrer les soucis des Länder, le gouvernement fédéral a annoncé une prudence générale dans le domaine législatif. Même dans une première phase, les projets de loi devaient prendre en considération les intérêts légitimes des Länder, et on pensait que le comité de rencontre Bundestag-Bundesrat pouvait être évité grâce à un accord avec les Länder avant le début du processus législatif normal.

Dans le cas des tâches communes, les responsables du gouvernement fédéral et des Länder sont relativement arrivés vite à un compromis. Le gouvernement fédéral n'a pas seulement accepté le concept de négociation des Länder pour réduire les tâches communes "artificielles" comprenant un financement mixte sauf sous des conditions plus restrictives; il était également d'accord avec la demande d'une solution "sans coûts" qui retournerait des fonds vers les Länder. Ces mesures démontrent le pouvoir des premiers ministres des Länder à gouvernement démocrate-chrétien qui s'étaient de plus en plus imposés comme centre de leadership politique pendant les années de l'opposition CDU/CSU au Bundestag.

### **Les résultats de la refédéralisation : démêlage et décentralisation**

Ces changements qui ont mené à une modification du système fédéral, ne constituaient pas une rupture totale avec le passé mais plutôt une nouvelle orientation décisive. Une redistribution des pouvoirs législatifs en faveur des Länder, de même que l'élimination des tâches communes "pures" auraient nécessité des amendements à la Constitution. Vu que la majorité nécessaire au Bundestag n'existait et n'existe pas, des changements fondamentaux dans les relations entre le gouvernement fédéral et les Länder ne doivent pas être attendus. Les résultats de la nouvelle politique, orientée vers les Länder, peuvent être résumés dans les catégories de dérèglementation/démêlage et décentralisation (18) :

1. Déréglementation/démêlage. L'accent principal était mis sur le démêlage des responsabilités associées aux programmes financiers mixtes. Après des négociations sans fin entre le gouvernement fédéral et les Länder sur l'aide aux étudiants des écoles supérieures, le gouvernement fédéral se retirait du financement mixte. Certains des fonds fédéraux antérieurs pour l'aide aux étudiants d'université furent maintenus. Après une période de transition, cependant, la construction de logements pour les étudiants était retiré du système de financement mixte et est prise en charge aujourd'hui par les Länder mêmes. L'exemple le plus important de démêlage, cependant, concerne la construction d'hôpitaux. Dans la réorganisation de la politique des hôpitaux, les Länder sont devenus seuls responsables pour le planning et le financement de la construction d'hôpitaux depuis janvier 1985 (19). Le gouvernement fédéral a légué ses compétences en la matière et a mis fin à sa participation financière. Les fonds fédéraux antérieurs qui atteignaient presque un milliard de marks étaient rendus aux Länder par le biais de la reprise d'obligations financières des Länder.

Un autre exemple de démêlage est le retrait fédéral du processus de planning de l'éducation conformément à l'article 91b de la Constitution (voir l'article de Heinrich Mäding à ce sujet). A la fin du gouvernement de Helmut Schmidt en 1982, le gouvernement fédéral et la Commission interfédérale de l'Education ne voulaient plus continuer le plan général de l'éducation de 1973. Des différences profondes entre les ministres de l'éducation et des finances cachaient les différences partisans concernant les priorités de l'éducation. Le gouvernement de coalition CDU/CSU-FDP et les Länder, gouvernés par les démocrates-chrétiens, décidaient par conséquence de ne plus participer dans le planning de l'éducation générale. C'est ainsi que ce planning relève de nouveau de la compétence autonome des Länder individuels, tout comme la coordination de l'éducation par la conférence des ministres de l'éducation des Länder. Par opposition à la dissolution de la Commission interfédérale de l'Education, la promotion des activités de recherche était quelque chose que les gouvernements concernés voulaient continuer. On a cependant réduit le nombre de personnel et de projets soutenus.

Un autre domaine qui entre en ligne de compte pour le démêlage est l'appui fédéral pour la rénovation urbaine et la construction de maisons. Dans le nouveau code fédéral de la construction, entré en vigueur le 1 janvier 1988, les Länder ont reçu le pouvoir de régler certains domaines eux-mêmes (20). Des subsides fédéraux pour un montant de 660 millions de DM sont toute fois maintenus. Dans le cas de la promotion de construction de maisons, il faut faire

une distinction : le gouvernement fédéral se retira complètement de la location de logements publics en faveur de l'autorité indépendante des Länder, alors que les subsides des investissements fédéraux seront uniquement utilisés pour les maisons privées, dans le cadre de l'assistance au logement en général.

2. Décentralisation. Comme un retour direct d'autorité législative aux Länder ne doit pas être attendu sans modification de la constitution, le législateur fédéral ne peut transférer des pouvoirs régulateurs aux Länder que par auto-limitation. Suite à une non-activité fédérale, les programmes d'assistance (Graduiertenförderung et Ausbildungsbeihilfen) pour les écoliers étaient abandonnés à l'autorité législative des Länder. Dans les deux cas, les Länder ont imposé leurs propres règlements.

On peut dire que la pratique fédérale visant à créer une flexibilité législative nettement plus grande pour les Länder, en limitant ses revendications sur des pouvoirs législatifs, est unilatérale et réversible à tout moment. Une modification dans les règles opératives communes des ministres fédéraux a eu en outre comme effet d'encourager l'auto-limitation par le législateur fédéral. Des propositions de lois fédérales sont à présent contrôlées dans les ministères et au bureau du Chancelier pour voir si la loi fédérale est vraiment nécessaire. La bureaucratie fédérale est ainsi forcée de justifier chaque règlement. Il s'ensuit que le contrôle prévu par la Constitution dans l'article 72, II, concernant la nécessité de lois fédérales, gagne en importance.

### **Limites d'une stratégie de réforme**

Il est difficile de pronostiquer si oui et dans quelle mesure la stratégie choisie pour une réforme du fédéralisme coopératif sera continuée. Certains facteurs peuvent cependant être isolés, sur base des développements connus.

Il y a d'abord la situation générale. L'atmosphère d'un nouvel élan dans le renforcement des Länder accompagnant la coalition CDU/CSU-FDP en 1982 et 1983 a disparu dans la routine politique habituelle. Des disputes concernant le partage de l'autorité et des conflits sur des intérêts financiers ont pesé sur la relation entre la fédération et les Länder. La coordination à l'intérieur du bureau du Chancelier n'a pas toujours été évidente. Les relations entre le gouvernement fédéral et les Länder, gouvernés par le SPD, ont été caractérisées par des conflits permanents et profondément enracinés, qui sont le résultat de concepts

politiques différents et de campagnes électorales permanentes dans les différents Länder. Des tensions et des controverses dans les relations entre le gouvernement fédéral et les Länder, gouvernés par les démocrates-chrétiens, ont également ombragé la considération mutuelle et le consensus indolore trouvé au début.

Ce qui paraît le plus important sont les facteurs structurels qui peuvent empêcher l'alliance CDU/CSU et FDP dans le gouvernement fédéral de continuer obstinément le programme gouvernemental d'origine. Dans le domaine de la politique économique et structurelle, le gouvernement fédéral dépend des Länder et des communes qui sont responsables pour 70% de tous les investissements publics dans le pays. Pour des raisons économiques, le gouvernement fédéral a mis 2,5 billion DM de subsides à la disposition des Länder pour la construction de maisons et résidences d'étudiants. En 1985, le gouvernement fédéral a augmenté ses subsides pour les investissements dans le domaine du développement urbain pour les années fiscales 1986 et 1987 d'un milliard de marks. Afin de promouvoir la croissance économique, le gouvernement fédéral devra relancer l'aide fédérale aux Länder. Dans le domaine de la politique structurelle (structures agricoles et améliorations aux structures économiques régionales), les problèmes sont devenus pires. Compte tenu des développements technologiques rapides, la recherche et la technologie auront besoin de plus de support de la part du gouvernement. Il ne faut pas s'étonner dès lors que pour la promotion de la recherche à haut niveau, un nouveau programme commun, s'élevant à plus de 150 millions de DM, a été mis au point. Dans le domaine des mass-media, le gouvernement fédéral a tenté, pour des raisons techniques, de se servir de son autorité pour régler les télécommunications comme un moyen de diriger la réorganisation de la radio et la télévision de même que le développement de nouveaux media. Des responsables à Bonn parlent déjà de nouvelles tâches communes et essaient de gagner les Länder et les communes pour un schéma coopératif permettant de résoudre les problèmes (21).

Les restrictions à de tels plans proviennent aussi de la philosophie économique de la coalition au pouvoir. "Plus de marché et moins d'état" est le slogan selon lequel les tâches de l'Etat doivent être légués au secteur privé ; les investissements privés sont dès lors préférés aux investissements publics. La réduction du rôle du gouvernement et la débureaucratization se heurtent évidemment aux intentions en faveur des Länder. Dans la révision des lois sur les structures universitaires ou dans la réorganisation du système hospitalier, le gouvernement fédéral a essayé par conséquent de transférer l'autorité de réglemen-



tation au secteur privé ou à des unités administratives autogérées. Dans ce processus, les Länder restent les mains vides parce que des compétences précédemment fédérales continuent à leur être refusées.

Un autre développement problématique se situe dans le domaine du financement. Dans certains cas, la fédération a abandonné certaines fonctions sans faire preuve d'aucune volonté pour arriver à un ajustement financier avec les Länder. Dès que les Länder doivent faire face à de nouvelles charges financières, le déséquilibre financier entre les deux niveaux étatiques s'aggrave encore au détriment des Länder. Quand le gouvernement fédéral décide d'éliminer sans coûts les tâches communes, son soutien financier dans le secteur de l'investissement diminuera progressivement. Cela écarterait la possibilité d'intervenir dans la politique économique et structurelle. La suppression de toutes les tâches communes signifierait pour le gouvernement fédéral une perte de 7-10% de ses revenus et une part significative de ses fonds libres, et l'empêcherait d'agir dans le domaine de la politique d'investissement.

## **LA NOUVELLE VAGUE : UNE POLITIQUE PLUS FEDERALE**

Les limites de la stratégie de réforme fédérale se sont révélées plus vite qu'on n'aurait pensé. Il en résulte que le gouvernement fédéral du Chancelier Kohl n'a pas été en mesure de maintenir la même attitude amicale avec les Länder qu'au début. Avec le début de la nouvelle législature en 1987, il y a eu un retour vers des politiques orientées vers le gouvernement fédéral. Cela a été le résultat à la fois de facteurs subjectifs et objectifs. Pour le Chancelier et son gouvernement de coalition, composé du CDU/CSU et FDP, la priorité politique est de trouver des solutions aux problèmes fédéraux (p.ex. réforme fiscale, sécurité sociale, CE, et 1992). L'accent est placé sur la résolution des problèmes du gouvernement central et les Länder sont maintenant considérés davantage comme obstacles qui doivent être ignorés si nécessaire. C'est surtout vrai pour le FDP.

Les Länder constatent également une sensible augmentation dans les raisons de conflits entre eux et le gouvernement fédéral. Même ces Länder qui sont gouvernés par les mêmes partis politiques qui constituent le gouvernement national, défendent leurs propres intérêts avec assurance - et aussi avec intransigeance - sans attention particulière pour la coalition de Bonn. Ces actions sont en partie le résultat de la conduite des hommes politiques des Länder (W. Steffani parle de la "république des princes des Länder")(22), mais

reflètent davantage les intérêts des Länder individuels. Dans le domaine des finances et des pouvoirs législatifs, les Länder se sentent forcés ou sous pression de Bonn (23). Cette pression suscite une pression en retour, ce qui provoque des ressentiments à Bonn où on se considère comme étant "devenu sujet à des chantages par les Länder". Les gouvernements des Länder dirigés par le CDU exacerbent ces tensions quand ils citent le gouvernement fédéral devant la Cour Constitutionnelle fédérale, comme l'ont fait Baden-Württemberg et Hesse, en s'opposant à de nouvelles subsides fédéraux pour neuf des onze Länder. Il est caractéristique pour ce type de conflits que les différends sont discutés dans différents endroits avant même qu'ils n'apparaissent sur les agendas institutionnels, et que l'on cherche des compromis dans des cercles associés aux partis de la coalition. Le gouvernement de coalition tente de garder les conflits en dehors du Bundesrat et, surtout, en dehors du comité de la conférence Bundesrat-Bundestag, dans le but de minimaliser l'influence des Länder gouvernés par le SPD et l'opposition SPD et Ecolo au Bundestag.

### **Problèmes financiers et structurels**

Les rapports actuels entre gouvernement fédéral et Länder sont caractérisés par des problèmes financiers significatifs pour le gouvernement fédéral. Malgré les conditions économiques favorables, les rentrées fiscales au-dessus de la moyenne et des bénéfices considérables des activités de la banque fédérale, les emprunts fédéraux ont été disproportionnellement élevés. Les déficits croissants et l'endettement antérieur sont le résultat de l'augmentation des paiements à la Communauté européenne, frais pour compensation du chômage et une réforme fiscale en trois phases. La restructuration du système de la sécurité sociale (assurance maladie et pensions de retraite) nécessiteront d'énormes dépenses supplémentaires. Les contraintes financières auxquelles doit faire face le gouvernement fédéral ne permettent pas de nouvelles concessions aux Länder. Les subsides fédéraux et les programmes d'assistance aux Länder ont ainsi été coupés. Cela s'applique, par exemple, à des programmes de rénovation urbaine et de construction de maisons publiques, de même qu'aux fonds pour des routes locales et pour le transport public local (24).

Entretemps, les subsides supplémentaires pour les investissements financiers sont réduits. Les augmentations des fonds fédéraux pour des subsides supplémentaires dans le cadre de l'égalisation fiscale, le subside fédéral pour la tâche commune dans le domaine du développement économique régional

et de nouveaux subsides fédéraux pour neuf Länder sont limités dans le temps et ne se substituent que de façon inadéquate aux entraves que les Länder et l'investissement financier public local ont encouru suite à la réforme fiscale (25).

Les Länder sont également confrontés à de nombreux problèmes économiques. Leurs ressources financières étaient déjà insuffisantes par le passé et n'ont pas augmenté, malgré des responsabilités croissantes et de plus en plus larges. Suite à la réforme fiscale de 1990, les Länder devront absorber des réductions significatives de leurs revenus, ce qui affectera surtout la disponibilité de fonds pour des investissements financiers. Les Länder ne gagnent pas de la hausse des taxes indirectes qui profitent seulement au gouvernement fédéral. Les fonds supplémentaires, temporairement pourvus par des subsides fédéraux à neuf Länder, ne compensent que partiellement les revenus fiscaux réduits. Un deuxième effet de ces subsides est d'accroître la dépendance des Länder des fonds de projets fédéraux (voir l'article de Rüdiger Voigt à ce propos).

Pendant que les revenus propres de la fiscalité sur les revenus des personnes diminuent, les subsides fédéraux augmentent. Il n'est dès lors pas étonnant que les Länder se sentent de plus en plus sous la tutelle du gouvernement fédéral. Ces tendances pourraient être renversées par une augmentation de la part des Länder dans la taxe sur la valeur ajoutée, pour laquelle il y a aussi bien entendu d'autres amateurs (26). Entretemps, le contraste entre les Länder "riches" et "pauvres", généralement qualifié de clivage Nord-Sud, est devenu plus prononcé. Parmi les Länder il y a aussi de sérieuses différences entre les zones industrialisées et rurales. Les coûts plus élevés de la sécurité sociale pour les Länder économiquement plus faibles ont contribué à freiner le développement économique. Bien que les subsides fédéraux ne sont pas supposés résoudre tous ces problèmes, il sera nécessaire de développer une nouvelle politique pour promouvoir les investissements financiers et pour combattre les inégalités régionales.

### **Renouveau d'une politique Intergouvernementale**

Les signes les plus manifestes d'un changement d'orientation vers une politique plus nationale de la part du gouvernement fédéral peuvent être notées dans les tâches communes. La réforme du fédéralisme coopératif dans le sens d'une plus grande séparation de fonctions, par exemple par le biais de réductions dans le financement mixte, a été abandonnée ou renversée à cause

du manque de bâtiments publics dans les zones métropolitaines, du nombre excessifs d'étudiants dans les universités et du problème structurel dans les vieilles régions industrialisées. Afin de résoudre ces problèmes, le gouvernement fédéral essaie de relancer le financement commun de ces activités. Le programme spécial d'habitation publique pour des réfugiés qui viennent d'arriver de l'Est, les nouveaux fonds pour l'aide aux universités et les nouveaux subsides pour les neuf Länder, économiquement plus "faibles" en sont de bons exemples (27). Les programmes récemment lancés, tels que l'habitation publique et le développement urbain sont transformés en de nouvelles formes de financement mixte. L'assistance fédérale dans le cadre des mesures de financement commun augmente l'influence du gouvernement fédéral dans des domaines qui relèvent de la responsabilité des Länder.

### **Tendances centralisatrices**

Le gouvernement fédéral a de plus en plus tendance à renforcer sa position vis-à-vis des Länder par des réglementations fédérales uniformes. Mises ensemble, elles démontrent que le gouvernement fédéral est passé à l'offensive pour rechercher de nouvelles compétences. A titre d'exemple : la demande par le ministre fédéral de l'éducation pour de nouvelles compétences structurelles en matière d'éducation en réponse à des directives de la Communauté européenne, alors qu'il sait très bien que c'est un domaine clé de l'autonomie des Länder. Le ministre de la justice a également affirmé l'autorité fédérale en matière de droit de responsabilité civile et de technologie génétique.

Trois autres facteurs doivent être pris en considération quand on étudie l'état actuel du fédéralisme allemand :

1. Droits élémentaires uniformes pour toute la nation. Les droits élémentaires inscrits dans la Constitution et garantis par la Cour Constitutionnelle fédérale sont valables de façon égale pour tous les citoyens de la République fédérale. L'organisation fédérale du pays est, bien entendu, ignorée dans l'application de ces droits. Cela peut avoir comme conséquence de promouvoir l'uniformité au détriment de la diversité, avec un système fédéral qui exige de la part des Länder une coordination de leur politique juridique conformément à des standards nationaux. Ceci a mené à la controverse actuelle dans la littérature académique concernant les obligations des Länder d'harmoniser leur politique en matière de régulation des mass-media (28).

2. Développements technologiques. De vastes projets avec une technologie de pointe (p.ex. centrales nucléaires, dispositions pour les déchets nucléaires), mesures de protection de l'environnement et des activités transfrontalières de différentes sortes (y compris la transmission par radio et télévision) ont un effet direct sur le système fédéral et favorisent un déplacement de pouvoirs des Länder vers le gouvernement fédéral. Un exemple récent serait la loi fédérale sur la radioactivité (29), imposant des réglementations fédérales uniformes en réponse à la confusion et à la protestation publique suite à des réactions différentes et conflictuelles de la part des Länder à l'accident nucléaire de Chernobyl.

3. Intégration européenne. La progression continue vers l'intégration européenne via l'Acte européen unique et le marché interne ouvert après 1992 (30) constitue pour les Länder un défi encore plus important. Pour l'Allemagne de l'Ouest, la Communauté européenne est devenue une seconde arène, nécessitant la coopération et la coordination de la part du gouvernement national et de ses organes administratifs. Scharpf a caractérisé ses structures de "relations intergouvernementales doubles" (31). Il est clair à présent que les coûts politiques, liés à l'expansion de la CE, seront essentiellement payés par les Länder. La perte de pouvoirs à cause des directives européennes peut être anticipée ou a déjà eu lieu dans les domaines du développement économique régional, de l'éducation et des mass-media. La Cour Constitutionnelle fédérale examine actuellement une affaire impliquant l'autorité du gouvernement fédéral à édicter des directives provenant de la CE concernant les mass-media et qui interfèrent avec les pouvoirs traditionnels des Länder (32). Les procédures de participation du Bundesrat dans la consultation et le processus de prise de décision de la CE (33) ne peuvent pas remplacer la perte potentielle et réelle de l'autonomie des Länder. Vu la croissance de la CE comme acteur nouveau sur la scène européenne et la menace potentielle que cela constitue pour la substance de l'autonomie des Länder, l'importance de la relation fédération-Länder n'a pas diminué; elle perd simplement son exclusivité.

**Notes**

1. Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat* (Karlsruhe : C.F. Müller, 1962); Kommission für die Finanzreform, ed., *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland* (2è éd.; Stuttgart : Kohlhammer, 1966), p. 19; Fritz W. Scharpf et al., *Politikverflechtung : Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (Kronberg/Ts.: Scriptor, 1976), p. 9.
2. Ernst Deuerlein, *Föderalismus* (München : List, 1972), pp. 264-289; Karl Heinz Walper, *Föderalismus* (Berlin : Colloquium, 1966), pp. 34-79.
3. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie, Politik als gelebte Verfassung*, ed. Jürgen Jekewitz et al. (Opladen : Westdeutscher Verlag, 1980), p. 184.
4. Gunter Kisker, *Kooperation im Bundesstaat* (Tübingen : Mohr/Siebeck, 1971); Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat* (Stuttgart : Kohlhammer, 1976); Heinz Laufer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland* (5th ed.; München : Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1985); Konrad Reuter, *Föderalismus* (2è éd.; Heidelberg : R. v. Decker's, 1985).
5. Renate Kunze, *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik* (Stuttgart : Fischer, 1968); Hartmut Klatt, *Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat*, *Verwaltungsarchiv* 78 (février 1987) : 186-206; Jost Pietzcker, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesbericht Bundesrepublik Deutschland*, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, ed. Christian Starck (Baden-Baden : Nomos, 1988) pp. 17-76; Wolfgang Graf Vitzthum, *Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart*, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 46 (1988) : 7-56.
6. Scharpf et al., *Politikverflechtung*; Rolf Borell, *Mischfinanzierungen* (Wiesbaden : Bund der Steuerzahler, 1981); Werner Patzig, *Die Gemeinschaftsfinanzierungen von Bund und Ländern* (Bonn : Institute Finanzen und Steuern, 1981); Jochen A. Frowein et Ingo von Münch, *Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat*, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 31 (1973) : 13-86; Siegfried Marnitz, *Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a de la Constitution als Versuch einer Verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation* (Berlin : Duncker/Humboldt, 1974); Jörg Müller-Volbehr, *Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes* (München : C.H. Beck, 1975).

7. Laufer, *Das föderative System*, p. 56; Jürgen Seifert, *Das Grundgesetz und seine Veränderung* (4th ed.; Neuwied and Darmstadt : Luchterhand, 1983); Stefan Schaub, *Der verfassungsändernde Gesetzgeber 1949-1980* (Berlin : Duncker/Humblot, 1984).
8. Thomas Ellwein and Joachim Jens Hesse, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* (6th ed.; Opladen : Westdeutscher Verlag, 1978), p. 78.
9. Morton Grodzins, *Centralization and Decentralization in the American Federal System, A Nation of States*, ed. Robert A. Goldwin (Chicago : Rand McNally, 1963), pp. 3-4.
10. Böckenförde, *Sozialer Bundesstaat*, p. 185; Gunter Kisker, *Ideologische und theoretische Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland*, Probleme des Föderalismus, ed. Ingo von Münch (Tübingen : Mohr/Siebeck, 1985), pp. 31-33.
11. Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (16è éd.; Heidelberg : C.F. Müller, 1988), p. 91; Böckenförde, *Sozialer Bundesstaat*, pp. 193-194.
12. Ellwein/Hesse, *Das Regierungssystem*, pp. 77-90; Hans-Jochen Vogel, *Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes*, Handbuch des Verfassungsrechts, ed. Ernst Benda et al. (Berlin/New York : de Gruyter, 1983), pp. 856-857; Laufer, *Das föderative System*, pp. 166-172; Carl Böhret et al., *Innenpolitik und politische Theorie* (3è éd.; Opladen : Westdeutscher Verlag, 1988), pp. 100-101; Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* (2è éd.; Opladen : Leske + Budrich, 1987), pp. 318-324; Hartmut Klatt, *Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28 (1986) : 3-9.
13. Hartmut Klatt, *Die Rolle der Parlamente im föderalen Entscheidungsprozess*, *Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft*, vol. 3, ed. Thomas Ellwein et al. (Baden-Baden: Nomos, 1989).
14. Bundesministerium des Innern, ed., *Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäss Art. 29 des Grundgesetzes, vorgelegt von der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets* (Bonn, 1973); Deutscher Bundestag, *Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlussbericht. Beratungen und Empfehlungen*. Drucksache 7/5924 du 9.12.1976, pp. 95-218.

15. Bundesministerium der Finanzen, ed., *Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht* (Bonn, 1982).

16. Bunderegierung, ed., *Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems* (sog. Mängelbericht). Deutscher Bundestag, Drucksache 8/1551 du 23.2.1978, pp. 55-66.

17. Klatt, *Reform und Perspektiven*, 11-13; Bundesministerium der Finanzen, ed., *Finanzbericht 1984 bis 1988* (Bonn, 1983-1987), pp. 113-117, 100-103, 98-101, 102-105, 94-97.

18. Klatt, *Reform und Perspektiven*, 13-14.

19. *Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung* (KHNG) du 10.12.1984, BGB1 I p. 1716.

20. *Gesetz über das Baugesetzbuch* (BauGB) du 8.12.1986, BGB1 I p. 2191.

21. Bundesregierung, ed., *Bericht über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1985-Medienbericht '85s*, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/5663 du 16.6.1986.

22. Winfried Steffani, *Die Republik der Landesfürsten, Regierung, Bürokratie und Parlament in Preussen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, ed. Gerhard A. Ritter (Düsseldorf : Droste, 1983), p. 181.

23. Otto Graf Lambsdorff, *Das schlechte politische Management verdirbt den Erfolg der Koalition*, *Die Welt*, 3 septembre 1988, p. 2.

24. *Gesetz zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes vom 18.1987*, BGB1 I p. 2798; Bundesministerium der Finanzen, ed., *Finanzbericht 1989* (Bonn, 1988), pp. 120-123.

25. *Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern vom 20.12.1988*, BGB1 I p. 2358, Art. 1 : Strukturhilfegesetz.

26. Deutscher Bundestag, *Unterrichtung durch die Bundesregierung, Der Finanzplan des Bundes 1989-1993*, Drucksache 11/5001, p. 23.



27. Ibid. pp. 5-18.

28. Wolfgang Graf Vitzthum and Wolfgang März, *Baden-Württembergs Stellung in der Zwischen-Länder-Zusammenarbeit*, Baden-Württemberg und der Bund, ed. Hartmut Klatt (Stuttgart : Kohlhammer, 1989), pp. 159-160.

29. *Gesetz zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastung (StrVG) du 19.12.1986*, BGB1 I p. 2610; Achim Ulrich Posse, *Föderative Politikverflechtung in der Umweltpolitik* (München : Saur, 1986), pp. 161-163.

30. *Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28.2.1986 (EEAG) du 19.12.1986*, BGB1 II p. 1102; Rudolf Hrbek und Uwe Thaysen, eds., *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften* (Baden-Baden : Nomos, 1986); Siegfried Magiera and Detlef Merten, eds., *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft* (Berlin : Duncker/Humboldt, 1988).

31. Fritz W. Scharpf, "Die Politikverflechtungs-Fälle : Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich," *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4/1985) : 323-356.

32. Pressespiegel des Bundesrates Nr. 2/1989 du 27.4.1989.

33. *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorlagen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften in Ausführung vom Art. 2 EEAG*; Bundesrat, ed., *Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente* (Bonn, 1988), pp. 396-455.



*in dit nummer...*  
*dans ce numéro...*

---

De bescherming van minderheden in Brussel en toepassingsmogelijkheden op de KwaZulu/Natal Indaba-voorstellen.	1
Le fédéralisme canadien à un tournant.	31
Quarante ans de fédéralisme allemand.	43

---

TRIMESTRIEL/DRIEMAANDELIJKS - 1990 - nr/n° 1 - BRUSSEL/BRUXELLES X  
ABONNEMENT : 500F  
EDITEUR RESPONSABLE - VERANTWOORDELIJK UITGEVER :  
Prof. Kris Deschouwer, Rue de Namur/Naamsestraat 48, 1000 Bruxelles/Brussel

