

**Déclaration gouvernementale lue par le Premier ministre Wilfried Martens
à la Chambre le 24 janvier 1980 et au Sénat le 24 janvier 1980**

Mesdames, Messieurs, la semaine passée, il entrait dans mon intention d'informer les Chambres le mercredi des décisions du Conseil des ministres concernant la réalisation de la réforme de l'Etat et d'en exposer la portée. Ces décisions ont été prises à l'unanimité par le Conseil des ministres du 10 janvier 1980.

A mon grand regret, j'ai dû constater au Conseil des ministres, qui eut lieu la semaine dernière, le mercredi 16 janvier, qu'il n'y avait pas d'accord sur les termes de cette communication. Il n'est pas d'usage de rendre publique la manière selon laquelle se forment les décisions en Conseil des ministres. Puisque les ministres concernés ont dérogé à cette règle pourtant importante pour le processus de la décision, je me vois obligé de vous exposer, avec l'accord du Conseil des ministres, comment les faits se sont déroulés, ceci afin d'éviter tout malentendu.

Je regrette beaucoup de le faire. C'est pourquoi le Gouvernement souligne une fois de plus que le caractère confidentiel des délibérations du Conseil des ministres est extrêmement important pour le bon fonctionnement du Gouvernement.

Tout d'abord, je voudrais dire quelques mots sur le processus spécifique de décision en Conseil des ministres dans notre pays.

Pour la plupart des organes publics de délibération le processus de décision est réglé par la Constitution, par une loi ou par un arrêté. En général, la décision est prise à la suite de votes à la majorité simple ou à la majorité spéciale, sans que ce vote ait une incidence sur la position juridique de la minorité. Toutefois, pour le Conseil des ministres, il n'existe aucun texte formel. Cela n'est pas étonnant, compte tenu du fait que l'existence du Conseil des ministres n'a été reconnue constitutionnellement qu'en date du 24 décembre 1970 à la suite de l'insertion de l'article 86 bis de la Constitution concernant la composition paritaire de cet organe sur le plan linguistique.

Le processus de décision est réglé par le droit coutumier constitutionnel selon lequel, au Conseil des ministres, il n'y a pas de vote, mais on essaie d'y aboutir à un consensus général par la concertation. Si cela n'est pas possible et si la très large majorité du Conseil se prononce en faveur d'une certaine solution, le ministre ayant émis des objections fondamentales ne dispose plus que de deux possibilités :

- ou bien il s'incline devant la décision prise et il s'abstient, au nom de la solidarité requise, de toute critique ultérieure à l'égard de la décision prise ;
- ou bien il offre sa démission.

Mais revenons aux faits : le 16 janvier 1980, un projet de communication aux Chambres a été soumis à l'approbation du Conseil des ministres. Ce texte était basé sur des décisions prises unanimement en Conseil des ministres du 10 janvier 1980 concernant la réalisation de la réforme de l'Etat.

J'ai demandé l'accord du Conseil des ministres. A deux exceptions près, tous les ministres ont marqué leur accord. Aux ministres qui ne s'étaient pas ralliés à cet accord, j'ai alors demandé

s'ils étaient disposés à accepter la décision d'une très large majorité du Conseil des ministres afin de réaliser ainsi le consensus nécessaire. Ils ont répondu par la négative. Dès lors, je leur ai demandé s'ils étaient disposés à en tirer les conclusions politiques.

J'ai reçu les trois membres FDF du Gouvernement dans mon bureau et ils m'ont répondu par la négative ; je ne pouvais dès lors agir autrement qu'en leur disant que le fonctionnement normal du Gouvernement était de ce fait devenu impossible. Je leur ai communiqué que je désirais en faire rapport au Roi. Nous avons convenu de nous revoir après mon entrevue avec le Roi. Sur ma proposition, le Roi a accordé démission à Mr Outers, ministre du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, Mr Defosset, ministre de la Région bruxelloise et Mr Persoons, secrétaire d'Etat à la Communauté française.

A la suite d'un malentendu entre les services concernés, malentendu dont j'assume toute la responsabilité, un communiqué de presse a été diffusé à ce sujet avant ma seconde rencontre avec les ministres en question. J'avais l'intention de leur communiquer cette décision moi-même et je les prie de m'excuser du fait qu'ils aient appris la nouvelle par la radio. Après la démission, je me suis abstenu scrupuleusement de toute déclaration politique compte tenu de la situation très délicate ainsi créée.

Comme il a été déjà communiqué à la Chambre des représentants la semaine dernière, le Gouvernement se trouvait ainsi dans l'impossibilité de faire rapport aux Chambres aussi longtemps que la parité n'était pas rétablie au sein du Gouvernement. Afin d'éviter tout malentendu à l'avenir, je voudrais souligner que le Gouvernement, contrairement à certaines interprétations qu'on a données, n'a nullement déclaré dans sa communication à la Chambre qu'il ne pourrait plus prendre des décisions.

Au contraire, en ce domaine, le Gouvernement a suivi l'avis rendu par le Conseil d'Etat en date du 24 janvier 1978, où il est dit que, bien que la parité doive être rétablie le plus rapidement possible en cas de démission d'un ou de plusieurs ministres, le Conseil des ministres peut délibérer valablement conformément aux principes généraux réglant le fonctionnement de séances, aussi longtemps que la parité n'est pas rétablie et pour autant que certaines conditions soient observées.

Le Gouvernement s'est borné à déclarer à la Chambre, que, lorsqu'il s'agit d'interpellations sur des matières qui peuvent mettre en cause la responsabilité politique de l'ensemble du Gouvernement telles qu'elles étaient à l'ordre du jour de la Chambre le vendredi 18 janvier 1980, celles-ci doivent faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres composé paritairement. Cela n'exclut cependant pas que le membre concerné du Gouvernement ou le Gouvernement puisse répondre, dans ces circonstances, à des interpellations d'une autre nature. Le Conseil d'Etat, dans son avis précité, s'est d'ailleurs déclaré incompétent en ce qui concerne les activités du Conseil des ministres en tant qu'organe politique qui arrête la politique gouvernementale.

Entre-temps, la parité est rétablie au Conseil des ministres. En effet, sur la proposition du Premier ministre, le Roi a déchargé Mr Urbain de ses fonctions de ministre des PTT et l'a nommé ministre du Commerce extérieur. Le Roi a nommé Mr Baudson ministre des PTT, et Mme Goor-Eyben, ministre de la Région bruxelloise.

Le ministre Gramme, qui conserve ses fonctions de ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles, a été nommé, en outre, ministre de la Politique scientifique. Mr Degroeve a été nommé secrétaire d'Etat à la Communauté française, adjoint au ministre de la Communauté

française. Enfin, Mr Maystadt, secrétaire d'Etat à la Région wallonne, sera désormais compétent en matière d'assainissement des sites industriels désaffectés.

Je voudrais affirmer qu'un nouvel accord de Gouvernement n'a pas été négocié à cette occasion. Le Gouvernement reste fidèle à sa déclaration gouvernementale et à l'accord de Gouvernement qui y est joint. Certes, le Conseil des ministres a mis au point des propositions concernant l'exécution de la réforme de l'Etat. Mais, contrairement à ce que d'aucuns prétendent, ces décisions restent conformes à la déclaration gouvernementale.

Celle-ci stipule notamment que :

"La réforme définitive de l'Etat fera l'objet d'un large débat au Parlement et le Gouvernement y jouera un rôle actif. Sur la base des conclusions de ce débat, le Gouvernement soumettra au Parlement les projets relatifs à la révision de la Constitution et à ses lois d'application.

Les Chambres étant constituantes, il est de l'intérêt du pays que cette réforme définitive soit réalisée au cours de la présente législature. Ainsi un nouveau climat de confiance pourra constituer une base solide d'une Belgique renouvelée."

Fin de citation.

Les propositions concernant l'exécution de la réforme de l'Etat, dont le Gouvernement désire informer les Chambres aujourd'hui, restent conformes aux décisions prises le 10 janvier 1980. Celles-ci ont cependant été modifiées en certains points comme il apparaîtra ci-après.

Le Gouvernement propose d'entamer immédiatement les discussions sur la réforme définitive de l'Etat, afin de la mener à bonne fin au cours de la présente législature. Comme l'intérêt du pays exige que tous les partis représentatifs, représentés au Parlement, participent à ces discussions, le Gouvernement invitera tous ces partis à participer à un groupe de travail parlementaire qui entamera à court terme le débat sur la réforme définitive de l'Etat.

Par le biais de contacts préparatoires avec les présidents des partis concernés, le Gouvernement veut examiner dans quelles conditions les chances de réussite de ce groupe de travail parlementaire pourront être optimisées au maximum. Le Gouvernement mettra tout en oeuvre afin de réaliser, sur base des travaux du groupe de travail parlementaire, la réforme définitive de l'Etat durant cette législature.

Le Gouvernement proposera au Parlement d'élaborer une garantie qui prévoit qu'en cas de dissolution des Chambres avant la fin des activités concernant la phase définitive, la déclaration de révision de la Constitution sera prorogée.

Afin de réserver le plus de temps possible aux activités concernant la réforme définitive, tant au niveau du Gouvernement qu'à celui du Parlement, le Gouvernement a décidé de limiter la portée de la deuxième phase pour que, d'une part, celle-ci ne puisse hypothéquer en aucun cas la phase définitive et pour que d'autre part, elle puisse être approuvée rapidement. Le Gouvernement retirera donc toutes ses propositions relatives à la révision de certains articles de la Constitution au cours de la deuxième phase. Il amendera les projets de lois des Régions et des Communautés de telle manière qu'une révision d'articles de la Constitution ne soit plus nécessaire.

Il s'ensuit notamment que la compétence des Conseils culturels ne peut être étendue dès à présent aux matières personnalisables. Il n'y a donc pas d'extension de compétences des

Communautés aux matières personnalisables sur le plan normatif ; les dispositions concernées de la loi coordonnée sur les institutions communautaires et régionales provisoires restent en vigueur, ce qui fait que les Exécutifs des Communautés resteront compétents pour les matières personnalisables sur le plan exécutif.

Il a été ajouté à la décision du 10 janvier 1980 du Conseil des ministres qu'en ce qui concerne les matières personnalisables, les deux secrétaires d'Etat aux communautés appartenant à la Région bruxelloise seront collégalement compétents pour les institutions établies dans la Région bilingue de Bruxelles-capitale, qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérées comme appartenant à l'une ou à l'autre communauté, étant entendu que, s'ils ne parviennent pas à un accord, l'affaire est soumise au Conseil des ministres et que le règlement concernant le contrôle sur l'application des lois linguistiques reste inchangé.

En attendant que la phase définitive puisse être réalisée, le Gouvernement propose d'adopter un nombre limité de dispositions des projets de lois spéciale et ordinaire des Régions et des Communautés. Le Gouvernement a introduit des amendements en ce sens auprès de la Commission du Sénat pour les réformes institutionnelles. Ils ont pour but de situer, dans le cadre constitutionnel actuel, et à court terme, l'exécution de la régionalisation sur le plan institutionnel, au même niveau que l'autonomie culturelle.

Ainsi, les dispositions du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés créant des Conseils régionaux en application de l'article 107 quater de la Constitution sont maintenues. Ces Conseils pourront adopter des ordonnances et fixer l'affectation des crédits régionaux. La loi pourra cependant abroger les ordonnances et le juge pourra vérifier leur conformité à la loi d'habilitation.

Tant en ce qui concerne les Régions que les Communautés culturelles, les dispositions du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés concernant les Exécutifs sont maintenues. Elles sont conformes à la résolution concernée de la Chambre et du Sénat. Toutefois, il est convenu qu'ils resteront en tout cas au sein du Gouvernement jusqu'au 31 décembre 1982. Ce dernier point a été ajouté à la décision du Conseil des ministres du 10 janvier 1980.

Les dispositions du projet de loi ordinaire des Régions et des Communautés concernant la prévention et le règlement des conflits ainsi que celles concernant les pouvoirs subordonnés sont maintenues. Les dispositions concernant le financement des Régions et des Communautés, par contre, seront supprimés, à l'exception de la disposition relative au rythme de croissance des dotations.

Toutes les dispositions de la deuxième phase auront un caractère temporaire. Elles cesseront de sortir leurs effets le 31 décembre 1984, à l'exception de celles qui concernent le financement (en ce compris l'article 7 de la loi coordonnée sur les institutions communautaires et régionales provisoires) qui cessent de sortir leurs effets le 31 décembre 1982. Après cette date, le système définitif de financement sera mis en oeuvre progressivement.

L'instauration d'une fiscalité régionale et communautaire ne se fera que dans le cadre d'une redistribution de la fiscalité entre les différents niveaux de pouvoirs. Ceci est une modification par rapport à la décision du Conseil des ministres du 10 janvier 1980.

Si les dispositions de la deuxième phase, dans le cadre de la réforme définitive, ne sont pas encore remplacées par d'autres dispositions au 31 décembre 1984, la loi coordonnée sur les institutions communautaires et régionales provisoires entrera à nouveau en vigueur, à l'exception

de l'article 7 de cette loi. Les dispositions de cette loi relative aux Régions seront suspendues temporairement jusqu'au 31 décembre 1984. A ce moment, le législateur national est à nouveau compétent. Les ordonnances restent cependant d'application jusqu'au moment où elles seraient modifiées ou remplacées par le législateur national.

Afin d'être clair, il convient de préciser trois points des décisions du Conseil des ministres.

Dans les matières pour lesquelles les Régions sont compétentes une distinction sera faite entre celles pour lesquelles les trois Régions sont compétentes, et celles pour lesquelles la Région wallonne et la Région flamande sont en outre compétentes et qui, en raison de leur nature, ne trouvent pas d'application effective dans la Région bruxelloise.

En ce qui concerne le financement des Régions et des Communautés, le règlement suivant a été retenu jusqu'au 31 décembre 1982.

Pour les Régions, le système actuel reste en vigueur sur la base de l'article 7 de la loi coordonnée sur les institutions communautaires et régionales provisoires, étant entendu que l'affectation des crédits ne sera plus fixée par l'Exécutif, mais par le Conseil régional sur proposition de l'Exécutif régional.

Pour les Communautés, il faut retourner également au système actuel. Ceci était d'ailleurs déjà prévu à l'exposé général du budget des voies et moyens pour 1980. Ceci implique que, sur base de l'article 59 bis, par. 6 de la Constitution, des dotations annuelles seront attribuées par le Parlement national aux Conseils culturels. Ces dotations seront réparties de la même manière que dans le passé et leur affectation sera fixée par les Conseils culturels.

Pour les matières personnalisables, les crédits seront fixés sur une base à définir ; l'affectation de ces crédits sera fixée par le Parlement national sur proposition de l'Exécutif communautaire. Après le 31 décembre 1982, le système définitif de financement entrera progressivement en vigueur.

En ce qui concerne la Région bruxelloise, et ceci constitue un complément à la décision du 10 janvier 1980, l'article 28, par. 7 du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés sera complété d'un troisième alinéa, libellé comme suit :

"Au cas où le budget de la Région bruxelloise n'est pas approuvé avant le 1er janvier, l'Exécutif de la Région bruxelloise dispose de douzièmes provisoires calculés sur la base du budget de l'année d'exercice antérieur jusqu'au moment où le budget aura été déposé. Dans ce cas, les douzièmes provisoires sont calculés sur la base de ce budget jusqu'au moment de son approbation."

La place des ordonnances dans la hiérarchie des normes juridiques peut être précisée de la manière suivante. Les ordonnances prises dans le cadre des compétences attribuées aux Régions, peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les lois existantes qui régissent ces matières.

Comme pour les arrêtés royaux pris en exécution des lois de pouvoirs spéciaux, le contrôle judiciaire se limite au contrôle de la conformité de l'ordonnance à la loi d'habilitation et aux dispositions d'un rang hiérarchique supérieur, notamment la Constitution et les normes du droit international. Si le juge constate que l'ordonnance ne peut trouver de fondement dans la loi attributive de compétences aux Régions, il doit en refuser l'application.

Si le juge constate que l'ordonnance est bien conforme à la loi d'habilitation, mais contraire à une autre loi ou décret postérieurs, il y a un "conflit" susceptible d'être arbitré par la section des conflits de compétences du Conseil d'Etat. Le juge ordinaire devra suspendre sa décision et poser une question préjudicielle à la section des conflits de compétences du Conseil d'Etat (article 22 du projet 260).

Sauf pour les ordonnances budgétaires, la loi peut abroger une ordonnance en tout ou en partie. Dans ce cas, le projet ou proposition de loi doit être introduit au plus tard dans un délai maximum de six mois, à compter de la date de la publication de l'ordonnance. La procédure dite de sonnette d'alarme prévue à l'article 38 bis de la Constitution est applicable à ce projet ou à cette proposition de loi dans les conditions prévues par la Constitution.

Il est à remarquer que, du texte même de l'article 38 bis de la Constitution, il apparaît que cette procédure ne peut être invoquée que comme moyen exceptionnel et ultime, après qu'il ait été établi que les autres moyens sont restés sans résultat. C'est la raison pour laquelle la procédure ne peut être invoquée qu'à la fin de la procédure parlementaire, après le dépôt du rapport et avant le vote final. Elle ne peut être appliquée qu'une seule fois par les membres d'un groupe linguistique pour un même projet ou proposition de loi. La procédure requiert en outre que trois quarts au moins des membres d'un des groupes linguistiques signent individuellement une motion motivée qui déclare que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi qu'elle désigne, sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les Communautés.

Il va de soi que le membre de la Chambre des représentants ou du Sénat qui signe une telle motion le fait en toute liberté et en toute indépendance et au seul titre de membre de son groupe linguistique de la Chambre et du Sénat.

Le Gouvernement accepte qu'il y ait une concertation préalable et une action solidaire entre les parlementaires appartenant à un même groupe linguistique de la Chambre ou du Sénat, comme cela est prévu à l'article 38bis de la Constitution, dans les cas où un projet ou une proposition de loi porterait gravement atteinte aux relations entre les Communautés. Il est évident que les accords ainsi conclus devront respecter les dispositions constitutionnelles et légales, ainsi que les décisions actuelles du Gouvernement.

Lors de l'examen de la réforme de l'Etat, le Gouvernement ne perdra pas de vue les problèmes de la Communauté allemande. La loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande sera modifiée. En ce qui concerne l'Exécutif, ce qui est prévu à l'article 4 de l'arrêté royal du 6 juillet 1979, portant organisation provisoire des Exécutifs des Communautés et des Régions, est maintenu. En outre, le Gouvernement confirme sa décision de créer une cellule administrative pour la Communauté allemande. Enfin, le groupe de travail parlementaire devra également traiter de la place de la Communauté allemande dans le cadre de la réforme définitive de l'Etat.

Les propositions du Gouvernement concernant la réforme de l'Etat doivent permettre au Parlement aussi bien qu'au Gouvernement, de poursuivre les efforts en vue de résoudre les problèmes économiques et sociaux sur base de la déclaration gouvernementale.

L'attention va en premier lieu à l'exécution du budget de 1980 qui, je vous le rappelle, a été élaboré dans le quadruple objectif d'assainissement des finances publiques, d'encouragement à l'emploi, du maintien de la stabilité monétaire et de préservation du pouvoir d'achat. Ces objectifs restent aussi valables aujourd'hui qu'au moment de l'élaboration du budget.

En outre, l'évolution récente de la situation économique et internationale ne nous permet pas de prévoir que la poursuite de ces objectifs est devenue plus aisée qu'elle n'apparaissait lors de l'élaboration du budget. Nous devons dès lors accroître nos efforts. Dans cette perspective, il est d'une importance capitale que la loi-programme soit votée et appliquée à court terme.

Le Gouvernement poursuit en ce domaine les objectifs suivants : assainir les finances publiques, développer le progrès social en renforçant la solidarité et démocratiser la vie économique.

Certains articles de la loi-programme seront en tout cas amendés, conformément à la décision du 11 janvier dernier prise par le Gouvernement après une large consultation des partenaires de la Saint-Jean. Plus particulièrement en ce qui concerne l'assurance-maladie, le Gouvernement entamera, dans un esprit de dialogue, des discussions avec les partenaires de la Saint-Jean. En même temps, le Gouvernement poursuivra ses efforts afin de réaliser, en accord avec les partenaires sociaux, la réforme fondamentale de la Sécurité sociale, étant entendu que la décision ultime revient au Parlement.

Le Gouvernement accorde la même priorité à la réforme de l'Etat qu'aux problèmes économiques et sociaux. La déclaration gouvernementale stipulait, en effet déjà, qu'il est pratiquement impossible au Gouvernement de résoudre les problèmes économiques et sociaux, s'il ne réussit pas en même temps à mettre en oeuvre la réforme institutionnelle indispensable. Le Gouvernement souhaite que tant la loi-programme que les projets de loi des Régions et des Communautés soient traités à court terme et progressent d'un même pas.

Par ailleurs, le Gouvernement veut respecter pleinement les prérogatives du Parlement. Il souhaite une large discussion de ses projets et il peut accepter certaines améliorations. Il demande cependant à sa majorité de ne pas mettre en cause les équilibres politiques et les objectifs visés à la fois par la loi-programme et par les projets de loi des Régions et des Communautés.

