

Lettres Persanes 5. De Belgische Grondwet, een model voor Europa? Over natie en identiteit

Koen Lemmens*

Artikel 1 van de Belgische Grondwet: 'België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten.'

Terwijl in de rest van Europa het publieke debat zich de voorbije weken geconcentreerd heeft op het Verdrag tot oprichting van een Europese Grondwet, woedde er in België nog eens een keer een ouderwetse politieke storm tussen de verschillende staatkundige entiteiten die samen de Belgische natiestaat uitmaken, met Vlaanderen en Wallonië als de belangrijkste exponenten. De inzet van het debat was de splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV), een nogal technisch en *prima facie* welhaast triviaal onderwerp. Interessant nu was onder meer dat er iets gemeenschappelijks was tussen de Belgische discussie over BHV en het debat over de Europese Grondwet: in beide gevallen ging het immers in belangrijke mate over de vraag wat culturele identiteit juist is of betekent, en hoe die zich verhoudt tot het idee van de natiestaat. Hoe dan ook, hoewel de Europese Grondwet de politieke en andere gemoederen in België nauwelijks in beweging heeft kunnen krijgen, heeft België wel degelijk als gevolg van een discussie over de Belgische identiteit op zijn grondvesten gedaverd.

Ten behoeve van de federale verkiezingen is België sedert 2003 ingedeeld in provinciale kieskringen, dat wil zeggen: één enkele kieskring per provincie. In de provincie Vlaams-Brabant bestaan er echter twee kieskringen, namelijk de kieskring Leuven en de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV). Deze laatste kieskring heeft echter de bijzondere eigenschap dat hij zowel uit Vlaamse gemeenten bestaat als uit gemeenten uit het zogenoemde Tweektalige Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Concreet heeft dit tot gevolg dat men in de Vlaamse gemeenten uit dit arrondissement ook kan stem-

* Verbonden aan de vakgroep metajuridica van de Vrije Universiteit Brussel.

men op Franstalige Brusselse politici. De Franstalige inwoners van deze Vlaamse gemeenten maken van die mogelijkheid ook gretig gebruik, wat vele Vlamingen dan weer zien als een bedreiging van het 'Vlaamse karakter' van de zogenoemde Vlaamse rand rond Brussel (die hoe dan ook al meer en meer 'verfranst'). De officieel tweetalige maar feitelijk hoofdzakelijk Franstalige stad Brussel is namelijk ingekapseld door een rand van Vlaamse gemeenten. Vlaanderen ervaart het bestaan van de kieskring BHV dan ook als een aantasting van de territoriale en culturele integriteit van die rand van Brussel.

In een arrest van 26 mei 2003 oordeelde het Belgische Grondwettelijk Hof, het Arbitragehof, dat deze indeling tussen enerzijds eentalige kieskringen en anderzijds een enkele tweetalige kieskring een ongelijke behandeling in het leven riep. Bijgevolg moest de wetgever ingrijpen. Het hof heeft echter – terecht – nagelaten te zeggen wat de politici moesten doen. Zo konden die beslissen terug te keren naar de oude indeling in arrondissementen of, net zoals in de andere provincies, ook in de provincie Vlaams-Brabant slechts één provinciale kieskring invoeren. Het is de discussie over hoe het vermelde arrest op te volgen, die tot de vermelde politieke crisis heeft geleid.

Tot zover de technische kwestie. Op het eerste gezicht lijkt het alsof het hier om een puur lokaal probleem gaat. En hoewel dat tot op zekere hoogte ook het geval is, is er toch meer aan de hand. Aan deze crisis ligt namelijk een fundamenteel verschillende visie op het wezen van de Belgische staatsordening ten grondslag. Sinds het begin van de jaren zeventig heeft België namelijk een diepgaande staatskundige metamorfose ondergaan. Van een unitaire staat is het land getransformeerd in een federale staat. Maar deze transformatie is aan beide zijden van de taalgrens niet op dezelfde manier beleefd en gepromoot, omdat men er in beide landsdelen een verschillende visie op de staatsinrichting op na houdt.

In Wallonië gingen sinds de Grote Staking van 1960-1961 stemmen op om een eigen, Waalse industriële politiek te voeren. De Belgische Grondwet heeft dat verlangen naar meer eigen economische beslissingsmacht vorm gegeven door zogenoemde Gewesten op te richten. De drie gewesten (het Vlaamse, het Waalse en het al vermelde Tweetalige Brusselse Hoofdstedelijke Gewest) zijn hoofdzakelijk bevoegd voor economie en voor datgene dat men in het staatkundig jargon 'grondgebonden' materies noemt. Mits de nodige nuancering, zou men kunnen zeggen dat de oprichting van de gewesten een vorm van doorgedreven territoriale decentralisatie is:

omdat de economische noden en behoeften van oude industriesteden en oude steenkoolbekkens (Luik, Charleroi, La Louvière) nu eenmaal anders zijn dan die van havensteden als Zeebrugge of Antwerpen, leek het op grond van het subsidiariteitsbeginsel aangewezen om belangrijke delen van het economisch beleid aan de deelstaten over te laten. Het spreekt echter voor zich dat de impact van de gewestvorming op de Belgische publieke sfeer en op het (voort)bestaan van de Belgische Natie minimaal is. Het concept 'gewest' heeft immers slechts een territoriale economische connotatie, en staat als zodanig vrijwel los van volk, natie of ethnie.

In Vlaanderen daarentegen werd de staatshervorming in de eerste plaats gezien als een middel om taalkundige en culturele aspiraties waar te maken. Hiervoor werd het begrip 'gemeenschap' gebruikt. Zo bestaan er in België naast de drie Gewesten ook drie Gemeenschappen (de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap). Hun bevoegdheden situeren zich op het gebied van de cultuur en de zogenoemde 'persoonsgebonden materies'. De bevoegdheden zijn dus niet zozeer gekoppeld aan waar men woont, maar veeleer aan welke taal men spreekt. De creatie van de Gemeenschappen kan politiek natuurlijk een veel grotere impact hebben dan de oprichting van de Gewesten, juist omdat het begrip samenhangt met culturele identiteit. Alleen al het gebruik van de term 'gemeenschap' is wat dit aangaat veelzeggend. Sinds Ferdinand Tönnies weten we immers dat *Gemeinschaft* een eerder warm begrip is dat voornamelijk verwant is aan primaire groepen en dat sterk verbonden is met de persoonlijke identiteit: het verwijst dan naar een sterk gestructureerde maatschappij, gebaseerd op een gemeenschappelijke traditie waaraan het individu zijn identiteit ontleent. *Gesellschaft* daarentegen, is verbonden aan het gegeven van formele organisaties en bureaucratische instellingen: het is de samenlevingsvorm waarin autonome individuen een zakelijke contractuele relatie met elkaar aangaan, en waarin slechts uit die contracten rechten en plichten voortvloeien.

De bijzonderheid van het Belgische grondwettelijk model bestaat er nu in om beide verschillende visies, elk met een eigen logica, te laten coëxisteren. Maar aangezien het uitgangspunt van de indeling erin bestaat om aan de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen exclusieve bevoegdheden te geven, kan niet anders dan vastgesteld worden dat die coëxistentie steeds moeilijker wordt. Men kan er immers niet aan voorbijgaan dat sinds de oprichting van de Gemeenschappen de *Belgische* publieke ruimte ontmanteld is. Nochtans is het bestaan van een dergelijke publieke ruimte

essentieel indien men van een echte *Belgische* democratie wil spreken.¹ Aangezien de Belgische federatie evenwel niet bevoegd is voor cultuur – enkele kleine uitzonderingen niet te na gesproken – is de *Belgische* cultuur en publieke ruimte op sterven na dood. Er zijn geen Belgische media, er zijn geen Belgische populaire vedetten en het kransje sportlui dat aan beide zijden van de taalgrens even populair is, dunt ook steeds verder uit. Daar kunnen Kim en Justine echt niet tegen op. Bij gebrek aan *Belgische* kieskringen – de enige kieskring waar Franstaligen op Nederlandstaligen kunnen stemmen en omgekeerd is inderdaad... Brussel-Halle-Vilvoorde – zijn er ook (helaas) geen Belgische politieke partijen en dus ook geen Belgische politici.

Voor al die laatste vaststelling is nefast voor het Belgische model. Aangezien er geen Belgische federale politieke partijen bestaan, hebben de federale politici de neiging om het belang van hun gemeenschap te behartigen ten koste van het federale belang. Dat kan men hen bezwaarlijk euvel duiden, vermits zij slechts stemmen kunnen halen in hun eigen achtertuin. Dit leidt tot de absurde situatie dat de Nederlandstalige Belgische premier het verwijt te horen krijgt dat hij een ‘slechte Vlaming’ is, omdat hij zich niet hard genoeg opgesteld heeft tegenover de Franstaligen, terwijl hij als federaal premier nu precies niet de Vlaamse of de Waalse belangen moet behartigen, maar wel het federale, dus Belgische belang. De Belgische constitutionele indeling en het kiessysteem bevoordelen systematisch diegenen die aan beide zijden van de taalgrens de minst verzoenende taal spreken. Waarom ook zou een politicus een goede band met de andere gemeenschap nastreven? Hij of zij kan er toch geen stemmen winnen... In die zin lijkt België veel meer op een confederatie dan op een federatie.

Het Gemeenschapsconcept en de exclusieve bevoegdheden hebben op die manier in belangrijke mate bijgedragen tot de desintegratie van de Belgische publieke sfeer en van de Belgische Natie. Het Belgische federale model zet inderdaad niet aan tot samenleven, maar veeleer tot het naast elkaar leven van twee grote gemeenschappen. En de Belgische Grondwet verscherpt deze tendens nog door het feit dat er manifest geen sprake is van enig gezamenlijk federaal project. De opeenvolgende staatsvormingen hebben steeds geleid tot minder federale bevoegdheden, terwijl het echte debat over wat Vlamingen en Franstaligen nog wel samen federaal willen

1 In het befaamde Maastricht-arrest heeft het Duitse Bundesverfassungsgericht alvast de band tussen de (noodzakelijke) ontwikkeling van een Europese publieke ruimte (en dus een Europese demos) en het democratiebegrip benadrukt. BVerfGE 89, 155 (185). Het Hof gaat er immers van uit dat er een band bestaat tussen het principe van de politieke democratie en de relatieve sociaal-culturele homogeniteit van de Staat. BVerfGE 89, 155 (186). Niets laat vermoeden dat voor België niet hetzelfde zou gelden.

doen, uitblijft. Voorlopig blijft het federale niveau enkel bevoegd voor erg technische en weinig gemeenschapsvormende materies als defensie, sociale zekerheid, financiën, justitie en belangrijke delen van het binnenlands en buitenlands beleid. Nog steeds in de termen van Tönnies zou men kunnen zeggen dat de Belgische Grondwet op het federale niveau een *Gesellschaft* organiseert, maar op het niveau van de deelstaten *Gemeinschaften* creëert. Naarmate de Belgische Natie verdwijnt, wordt steeds duidelijker dat het Belgisch federale niveau de vorm aanneemt van een uitgebouwde politieke monetaire unie (met weliswaar belangrijke sociale correcties). Maar het is meteen ook duidelijk dat die federale bevoegdheden op zich lang niet volstaan om een Belgische identiteit te ondersteunen. Alleszins is de Belgische Grondwet te weinig wervend als politiek project opdat hij aanleiding zou kunnen geven tot een enthousiast grondwettelijk patriotisme in de habermassiaanse betekenis van het woord.

Zoals bekend, promoot Habermas de idee dat de burgers van een staat als politieke gemeenschap er gezamenlijk, via onderlinge deliberatie, moeten naar streven om de fundamentele rechten en vrijheden van hun grondwettelijke ordening te realiseren. Hoewel deze theorie als rationele constructie, sommigen zeggen als rationele *utopie*, erg aantrekkelijk is, twijfel ik eraan of zij erin kan slagen om het klassieke patriotisme, dat niet zozeer rationeel, maar eerder gevoelsmatig is, te vervangen. Paul Martens, een bekende rechtstheoreticus die aan de Universiteit Luik doceert, maar ook rechter is in het reeds vermelde Arbitragehof, vergelijkt Habermas' concept dan ook heel mooi met een verstandshuwelijk: de partners verenigen zich uit eigenbelang, 'l'amour viendra ensuite!² Maar *quid* als die liefde maar niet komt, *quid* als de partners zichzelf te graag zien? Kan een Staat, maar de vraag geldt ook ten aanzien van de Europese Unie, overleven als een louter theoretische constructie? Ik betwijfel ten zeerste dat in de Belgische context de hardliners uit beide gemeenschappen bereid zullen zijn om de Belgische *Gesellschaft* als een ontmoetingsplaats tussen verscheidene gemeenschappen in stand te houden. Een dergelijke keuze is immers in de eerste plaats rationeel. Als zodanig staat zij haaks op de welhaast romantische passies waarmee zij hun anti-Belgische en historisch soms volslagen incorrecte constitutieve mythes koesteren.

Er valt inderdaad weinig te merken van een Belgische identiteit die gedragen wordt door de gemeenschappelijke wil om in volle culturele verscheidenheid samen te leven op basis van een gedeelde tekst, de grondwet. Enkel een beperkte groep van zogenoemde neo-Belgicains, verwerpen de 'cultural-

2 P. Martens, *Théories du droit et pensée juridique contemporaine*, Brussel: Larcier 2003, p. 324.

listische legitimering van de Staat'. Tegenover de klassieke gevoelens van verbondenheid met een staat of een natie die gebaseerd zijn op een gedeelde cultuur, plaatsen de 'belgicains' het postmoderne Belgische alternatief. De aantrekkelijkheid van het Belgische samenlevingsmodel bestaat er dan in dat het in plaats van een culturele identiteit te creëren en te bestendigen, slechts gestalte geeft aan een soort van *deliberatieve* identiteit. Een van de meest vooraanstaande neo-Belgicisten, de filosoof Dieter Lesage, drukt het als volgt uit: 'Het nieuwe belgicisme dat ik verdedig vertrekt vanuit de idee dat politiek een manier is om met verschillen om te gaan, eerder dan dat politiek slechts mogelijk zou zijn wanneer er geen verschillen meer zijn.'³ Men moet echter vaststellen dat het neo-belgicisme, dat vooral bij intellectuelen populair is, weinig op het publieke debat weegt. Het zijn de gemeenschappen die steeds meer en steeds dwingender een concrete inhoud geven aan het begrip identiteit. De media die deze identiteit kunnen propageren en uitdragen (school, klassieke media), behoren alle tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen. En zij aarzelen niet om volop de kaart te trekken van de 'culturele identiteit.' In de huidige stand van zaken ziet het er dan ook meer en meer naar uit dat de Belgische Grondwet moet worden omschreven als een Grondwet zonder volk.

In schril contrast met de ontwikkelingen op federaal vlak staan de evoluties op deelstatelijk vlak. Met name Vlaanderen lijkt ten prooi te zijn gevallen aan een onweerstaanbare drang tot natievorming. Niet alleen beschikt Vlaanderen over constitutieve mythes (de Guldensporenslag!, de strijd tegen de Franstaligen!), over een volkslied, een vlag, een territorium, een taal, de Vlaamse beleidsmakers doen er ook alles aan om een soort Vlaamse culturele identiteit op te bouwen. Hoewel verscheidene pogingen werden ondernomen, ontbreekt het Vlaanderen nog wel aan een eigen Grondwet.

Dat het Vlaams identiteitsdiscours de meest groteske vormen aanneemt, is minder belangrijk dan het feit dat het quasi ongegeneerd doorgedrongen is in de Vlaamse geesten.⁴ Vlaanderen ziet zichzelf steeds meer als een (onafhankelijke) Staat en het eist dan ook voortdurend dat de federale Staat België bevoegdheden afstaat aan de deelstaten, omdat 'Vlamingen en Franstaligen over veel nu eenmaal anders denken'. In Vlaanderen wordt het politiek debat nu eenmaal geculturaliseerd, waarbij het subsidiariteitsbeginsel wordt misbruikt om de politiek-culturele homogeniteit van Vlaanderen te versterken. Zo schrijft een hoogleraar, die tevens voorzitter is van

3 D. Lesage, *Zwarte gedachten over België*, Antwerpen: Dedalus 1998, p. 56.

4 Een even doordringende als vernietigende analyse werd door Lesage gemaakt in zijn: *Onzuivere gedachten. Over het Vlaanderen van de Minister-President*, Antwerpen: Dedalus 1996.

de Vlaamse juristenvereniging: 'Wie zich blijvend vestigt in Vlaanderen, wordt geacht de leefregels in het gastland te aanvaarden en te respecteren. Wie deze wellevendheid niet kan opbrengen en zich niet wil inburgeren, blijft best in zijn thuisland.'⁵ Men merkt het, Vlaanderen is niet langer een regio, maar wel degelijk een land. Bovendien moet de niet-Vlaming – en laat er geen misverstand over bestaan, dat is dus ook de niet-Nederlandstalige Belg – zich in dat land inburgeren. Die inburgering is voor bepaalde categorieën vreemdelingen overigens bij decreet geregeld en wordt in voorkomend geval zelfs strafrechtelijk gesanctioneerd!⁶

Wie de Belgische Grondwet analyseert, komt dus tot de vaststelling dat die in het beste geval een rationele constructie is, die door het ontbreken van een duidelijk project en door haar hoge graad van techniciteit en complexiteit niet in staat is om de burgers aan te zetten tot een constitutioneel patriottisme. De vraag rijst nu of deze bedenkingen niet evenzeer gelden voor het ontwerp van Europese Grondwet. Want ook het verdrag houdend oprichting van een Europese Grondwet gaat niet echt uit van een duidelijke visie op de toekomst van de Unie, het is evenzeer technisch en complex. Bovendien ontbreekt het Europa al evenzeer aan Europese publieke ruimte. In die zin kan men zeggen dat het publieke debat, dat in België de afgelopen weken op het eerste gezicht beperkt bleef tot een puur belgo-belgische materie, indirect toch ook over Europa ging. Is het dan toch waar dat België een Europa in het klein is?

5 J. Laenens, De Juristenkrant 25 mei 2005, nr. 110, p. 9.

6 Vlaamse Decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, B.S. 8 mei 2003.