

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

17 MAART 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 26 van de Grondwet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET, VOOR DE
INSTITUTIONELE HERVORMINGEN EN VOOR
DE REGELING VAN CONFLICTEN

UITGEBRACHT DOOR DE HEER TANT

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft dit ontwerp besproken tijdens haar vergadering van 9 maart 1993.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.
P.S. HH. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.
V.L.D. HH. Denys, Dewael, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
S.P. HH. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.
P.R.L. HH. Ducarme, Gol, Reyn-
ders.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes, H. Gehlen.
Ecolo/ Agalev Mevr. Aelvoet, H. Simons.
Vl. H. Van Overmeire.
Blok H. Anciaux.
V.U.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Desmet, Marsoul, Mevr. Merckx-Van Goey, HH. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
HH. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
HH. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
HH. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
HH. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.
HH. Grimberghs, Langendries, Poncelet.
HH. Cheron, Viseur, Mevr. Vogels.
HH. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
HH. Candries, Van Vaerenbergh.

Zie :

- 894 - 92 / 93 :

- N° 1 : Tekst overgezonden door de Senaat.
- N° 2 : Amendementen.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

17 MARS 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 26 de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA
REVISION DE LA CONSTITUTION, DES
REFORMES INSTITUTIONNELLES ET DU
REGLEMENT DES CONFLITS

PAR M. TANT

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné ce projet au cours de sa réunion du 9 mars 1993.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.
P.S. MM. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.
V.L.D. MM. Denys, Dewael, Mme Neyts-Uyttebroeck.
S.P. MM. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.
P.R.L. MM. Ducarme, Gol, Reyn-
ders.
P.S.C. Mme de T'Serclaes, M. Gehlen.
Ecolo/ Agalev Mme Aelvoet, M. Simons.
Vl. M. Van Overmeire.
Blok M. Anciaux.
V.U.

B. — Suppléants :

MM. Desmet, Marsoul, Mme Merckx-Van Goey, MM. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
MM. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
MM. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
MM. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
MM. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.
MM. Grimberghs, Langendries, Poncelet.
MM. Cheron, Viseur, Mme Vogels.
MM. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
MM. Candries, Van Vaerenbergh.

Voir :

- 894 - 92 / 93 :

- N° 1 : Texte transmis par le Sénat.
- N° 2 : Amendements.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

1. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

« Op de agenda van de Kamercommissie Grondwetsherziening staan de ontwerpen tot herziening van de artikelen 26, 27, 41, 53, 54, 55, 56, 4°, 56ter, 56quater, 58 en 107ter-bis, 115, eerste lid, van de Grondwet die aan de Kamer door de Senaat werden overgezonden.

Al deze ontwerpen hebben de hervorming van het tweekamerstelsel en van de Senaat tot doel. Zij vormen één geheel met de ontwerpen tot herziening van de artikelen 65, 71, 88, 91 en 116 van de Grondwet, die door de Kamer verleden week werden aangenomen en ondertussen zijn overgezonden aan de Senaat en waarover de Senaatscommissie Grondwetsherziening zich vanaf vandaag ook zal buigen.

Al deze ontwerpen sluiten zeer nauw aan bij de conclusies van de Gemengde Parlementaire Commissie voor de Hervorming van de Instellingen, zoals weergegeven in de twee verslagen Gol-Leemans, waarover een ruime eensgezindheid bestond.

A. HERVORMING VAN HET TWEEKAMERSTELSEL

De hervorming van het tweekamerstelsel beoogt een efficiënte taakverdeling tussen Kamer en Senaat te bewerkstelligen. Dat is de strekking van de artikelen 26, 27, 41, 107ter-bis en 115, eerste lid, samen met de door de Kamer reeds goedgekeurde artikelen 65, 71, 88, 91 en 116 van de Grondwet.

Deze taakverdeling is gebaseerd op de volgende basisideeën :

(a) de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt de politieke kamer;

(b) beide wetgevende kamers zijn, op voet van gelijkheid, bevoegd voor de institutionele wetgeving en de betrekkingen tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten;

(c) de Senaat vervult de rol van bezinningskamer;

(d) de Senaat is de ontmoetingsplaats tussen de federale overheid en de deelgebieden.

*
* *

(a) *De Kamer van volksvertegenwoordigers wordt de politieke kamer :*

1. Dat de Kamer, met uitsluiting van de Senaat, de politieke kamer wordt, houdt in dat de Kamer exclusief bevoegd is voor :

— het stemmen over moties van vertrouwen en wantrouwen;

— de wetten betreffende de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers;

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

« Les projets de révision des articles 26, 27, 41, 53, 54, 55, 56, 4°, 56ter, 56quater, 58 et 107ter-bis, 115, alinéa premier, de la Constitution, transmis par le Sénat à la Chambre sont inscrits à l'ordre du jour de la Commission Révision de la Constitution de la Chambre.

Tous ces projets ont pour objet la réforme du bicaméralisme et du Sénat. Il forment un ensemble avec les projets de révision des articles 65, 71, 88, 91 et 116 de la Constitution, qui ont été adoptés par la Chambre la semaine dernière et ont été transmis au Sénat : la Commission de révision de la Constitution du Sénat commencera à les examiner aujourd'hui.

Tous ces projets s'inscrivent dans le prolongement des conclusions de la Commission parlementaire mixte de Réformes institutionnelles, telles que décrites dans les deux rapports Gol-Leemans, faisant l'objet d'un large consensus.

A. REFORME DU BICAMERALISME

La réforme du bicaméralisme a pour but de réaliser une répartition plus efficace des attributions entre la Chambre et le Sénat. Telle est la teneur des articles 26, 27, 41, 107ter-bis et 115, alinéa premier, ainsi que celle des articles 65, 71, 88, 91 et 116 de la Constitution, qui ont déjà été approuvés par la Chambre.

Cette répartition des attributions se base sur les principes suivants :

(a) la Chambre des représentants devient la chambre politique;

(b) les deux chambres législatives sont, sur un pied d'égalité, compétentes pour la législation institutionnelle et les relations entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions;

(c) le Sénat remplit le rôle de chambre de réflexion;

(d) le Sénat est le lieu de rencontre entre l'autorité fédérale et les entités fédérées.

*
* *

(a) *La Chambre des représentants devient la chambre politique :*

1. Etant donné que la Chambre, à l'exclusion du Sénat, devient la chambre politique, la Chambre est dotée de la compétence exclusive pour :

— les votes des motions de confiance et de méfiance;

— les lois relatives à la responsabilité civile et pénale des ministres;

- de begrotingen en rekeningen, met uitzondering van de dotatie van de Senaat;
- de vaststelling van het legercontingent.

2. Over het principe dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de politieke kamer wordt, heeft de Kamer zich reeds akkoord verklaard door de ontwerpen tot herziening van de artikelen 65, 71, 88, 91 en 116 van de Grondwet goed te keuren.

Inderdaad, de door de Kamer goedgekeurde artikelen 65, 71, 88 en 91 van de Grondwet kennen de politieke controle op de Regering aan de Kamer, met uitsluiting van de Senaat, toe :

- op grond van de *artikelen 65 en 71 van de Grondwet*, zal alleen de Kamer moties van vertrouwen en wantrouwen ten aanzien van de Regering kunnen stemmen. De Senaat behoudt evenwel het recht om schriftelijke en mondelinge vragen te stellen, maar hij kan er geen politieke sanctie meer aan verbinden;

- *artikel 88 van de Grondwet* kent alleen aan de Kamer een algemeen recht om de aanwezigheid van ministers te vorderen toe. Het vorderingsrecht van de Senaat wordt beperkt : de Senaat kan de aanwezigheid van ministers slechts vorderen naar aanleiding van de behandeling van een wetsontwerp of -voorstel of naar aanleiding van de uitoefening van zijn onderzoeksrecht. Dit beperkt vorderingsrecht van de Senaat beoogt niet aan de Senaat enig politiek controlemiddel te verlenen. Het heeft een vlotte samenwerking, op basis van wederzijdse informatie, tussen de Senaat en de Regering tot doel wanneer de Senaat zijn wetgevende taak uitoefent of van zijn onderzoeksrecht gebruik maakt;

- *artikel 91 van de Grondwet* bepaalt dat alleen op verzoek van de Kamer de Koning genade kan verlenen aan een door het Hof van Cassatie veroordeelde minister, waar dit tot nu toe kon op verzoek van één van beide Kamers.

3. De ontwerpen tot herziening van de Grondwet, overgezonden door de Senaat, bouwen de idee van de Kamer als enige politieke kamer verder uit. Samen met de grondwetsartikelen die de Kamer verleden week heeft goedgekeurd, vormen zij een onverbreekelijk geheel.

3.1. Het ontwerp tot herziening van *artikel 26 van de Grondwet* kent vooreerst aan de Kamer de exclusieve bevoegdheid toe voor *het verlenen van naturalisaties*, zoals bedoeld in artikel 5 van de Grondwet. Het gaat hier duidelijk niet over het Wetboek van de Belgische Nationaliteit; of, om het in grondwetstermen te zeggen : het gaat niet over de burgerlijke wet bedoeld in artikel 4 van de Grondwet. Deze wet, dit Wetboek vallen onder het algemene regime waarin de Senaat de rol van bezinningskamer vervult.

3.2. Ten tweede maakt het voorgestelde artikel 26 van de Grondwet de Kamer exclusief bevoegd voor *de wetten op de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers van de Koning*, zoals bedoeld in artikel 90 van de Grondwet. Het gaat hier niet om de wetten op de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de gemeenschaps-

- les comptes et budgets, à l'exception de la dotation du Sénat;

- la fixation du contingent de l'armée.

2. En approuvant les projets de révision des articles 65, 71, 88, 91 et 116 de la Constitution, la Chambre des représentants a déjà marqué son accord sur le principe suivant lequel elle devient la chambre politique.

En effet, les articles 65, 71, 88 et 91 de la Constitution, tels qu'approuvés par la Chambre, attribuent le contrôle politique du Gouvernement à la Chambre, à l'exclusion du Sénat :

- en vertu des *articles 65 et 71 de la Constitution*, seule la Chambre pourra voter des motions de confiance et de méfiance à l'égard du Gouvernement. Le Sénat maintient toutefois le droit de poser des questions écrites ou orales, sans qu'il puisse y lier une sanction politique;

- *l'article 88 de la Constitution* réserve à la Chambre un droit général de requérir la présence des ministres. Ce droit est restreint dans le chef du Sénat : le Sénat ne peut requérir la présence des ministres qu'à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi ou encore, dans le cadre de l'exercice de son droit d'enquête. Ce droit de réquisition limité ne vise nullement à octroyer au Sénat un moyen de contrôle politique. Il vise plutôt à réaliser une bonne coopération, sur la base d'un échange d'informations, entre le Sénat et le Gouvernement, lorsque le Sénat exerce sa tâche législative ou fait usage de son droit d'enquête;

- *l'article 91 de la Constitution* prévoit que le Roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la Cour de cassation qu'à la seule demande de la Chambre, tandis que cette demande pouvait jusqu'à présent être formulée par l'une des deux Chambres.

3. Les projets de révision de la Constitution, transmis par le Sénat, concrétisent l'idée de la Chambre en tant que seule chambre politique. Ils ne peuvent être dissociés des articles de la Constitution que la Chambre a approuvés la semaine dernière.

3.1. *Le projet de révision de l'article 26 de la Constitution* réserve en premier lieu à la Chambre la compétence exclusive pour *l'octroi de naturalisations*, telles que visées à l'article 5 de la Constitution. Il ne s'agit manifestement pas du Code de la nationalité belge; en termes constitutionnels, il ne s'agit donc pas de la loi visée à l'article 4 de la Constitution. Cette loi, ce code relèvent du régime général dans lequel le Sénat remplit le rôle de chambre de réflexion.

3.2. En deuxième lieu, l'article 26 de la Constitution proposé réserve à la Chambre la compétence pour les *lois sur la responsabilité civile et pénale des ministres du Roi*, telle que visée à l'article 90 de la Constitution. Il ne s'agit pas des lois relatives à la compétence civile et pénale des ministres de communauté et de région. Ces lois sont inscrites dans le

en gewestministers. Deze wetten worden voorzien door het ontwerp van artikel 59^{sexies} van de Grondwet, zoals aangenomen door de Kamer en overgezonden naar de Senaat. Zij dienen met de bijzondere meerderheid te worden aangenomen en vallen daarom onder de gelijkelijk bevoegdheid van Kamer en Senaat.

3.3. Ten derde regelt hetzelfde artikel 26 van de Grondwet, samen met het voorstel tot herziening van artikel 115, eerste lid, van de Grondwet, de bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat inzake *de begrotingen en rekeningen van de Staat*. Aldus is de Kamer exclusief bevoegd voor de goedkeuring van de begrotingen en de rekeningen van de Staat, inclusief haar dotatie, terwijl de Senaat exclusief bevoegd is voor zijn eigen dotatie.

3.4. Wat de politieke controle betreft, moet ten slotte vermeld worden dat artikel 26 van de Grondwet aan de Kamer de exclusieve bevoegdheid toekent om het legercontingent vast te stellen. Het verwijst aldus duidelijk naar artikel 119 van de Grondwet. Voor de andere aangelegenheden inzake de gewapende macht is de Kamer niet exclusief bevoegd, maar oefent de Senaat zijn bezinningsfunctie uit. Het betreft hier onder andere de wet die de wijze bepaalt waarop het leger wordt aangeworven en de wet op de rijkswacht.

(b) *Beide wetgevende kamers zijn, op voet van gelijkheid, bevoegd over de institutionele wetgeving en de betrekkingen tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten :*

1. Op een aantal belangrijke domeinen wordt het volledige bicameraal stelsel behouden, zoals wij dat nu kennen. Beide kamers zijn op voet van gelijkheid bevoegd, dat wil zeggen dat zij beide het initiatiefrecht hebben en dat een wetsontwerp pas wet kan worden nadat het in dezelfde vorm door Kamer en Senaat is aangenomen.

2. Bij het bepalen welke domeinen zo belangrijk zijn dat zij onder het volledige bicameralisme vallen, waren twee criteria richtinggevend :

— ofwel moet het gaan om institutionele wetgeving, dat is de wetgeving die de structuur en de werking van de Staat regelt;

— ofwel moet het gaan om wetgeving die de betrekkingen tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten regelt.

3. De opsomming van de domeinen die aan ten minste één van beide criteria beantwoorden, vindt men terug in het ontwerp tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, meer bepaald in de tweede paragraaf.

Het volledige bicameralisme geldt voor :

— de verklaring tot herziening van de Grondwet en voor de herziening van de Grondwet;

projet d'article 59^{sexies} de la Constitution, tel qu'adopté par la Chambre et transmis au Sénat. Elles doivent dès lors être adoptées à la majorité spéciale et elles relèvent des compétences exercées sur un pied d'égalité par la Chambre et le Sénat.

3.3. En troisième lieu, le même article 26 de la Constitution règle, avec la proposition de révision de l'article 115, alinéa premier, de la Constitution, la répartition des compétences entre la Chambre et le Sénat en ce qui concerne *les comptes et budgets de l'Etat*. Ainsi, l'approbation des budgets et des comptes de l'Etat, y compris la dotation de la Chambre, relève de la compétence exclusive de la Chambre, tandis que le Sénat est exclusivement compétent pour sa propre dotation.

3.4. En ce qui concerne le contrôle politique, il y a lieu de signaler que l'article 26 de la Constitution attribue à la Chambre la compétence exclusive de fixer *le contingent de l'armée*. Il fait ainsi explicitement référence à l'article 119 de la Constitution. Pour les autres matières relatives à la force armée, la Chambre n'a pas de compétence exclusive, tandis que le Sénat remplit son rôle de chambre de réflexion. Il s'agit ici, entre autres, de la loi qui détermine le mode de recrutement de l'armée et de la loi sur la gendarmerie.

(b) *Les deux Chambres législatives sont compétentes, sur un pied d'égalité, pour la législation institutionnelle et les relations entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions :*

1. Le système bicaméral intégral, tel que nous le connaissons actuellement, est maintenu pour plusieurs domaines importants. Les deux Chambres sont compétentes sur un pied d'égalité, ce qui signifie qu'elles disposent toutes deux du droit d'initiative et qu'un projet de loi ne deviendra loi qu'après avoir été adopté sous la même forme, par la Chambre et le Sénat.

2. Afin de fixer les domaines étant d'importance telle qu'ils ressortent au bicaméralisme intégral, deux critères ont été déterminants : il doit s'agir

— soit de législation institutionnelle, c'est-à-dire la législation organisant la structure et le fonctionnement de l'Etat;

— soit d'une législation réglant les relations entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions.

3. On trouvera dans le projet de révision de l'article 41 de la Constitution, et en particulier dans le deuxième paragraphe de cet article, l'énumération des domaines qui répondent au moins à un de ces deux critères.

Le bicaméralisme intégral s'applique à :

— la déclaration de révision et la révision de la Constitution;

— de aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide wetgevende kamers dienen te worden geregeld (men denke hier bijvoorbeeld aan de monarchie);

— een reeks wetten die voornamelijk de inrichting van de gemeenschappen en de gewesten regelen;

— de wetten aan te nemen met bijzondere meerderheid, bedoeld in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet, met inbegrip van de gewone wetten genomen in uitvoering hiervan;

— de wetten betreffende supranationale instellingen, bedoeld in artikel 25bis van de Grondwet;

— de wetten houdende instemming met verdragen;

— de wetten waardoor de federale overheid, wanneer een gemeenschap of een gewest zijn internationale of supranationale verplichtingen niet nakomt, zich in de plaats stelt van die gemeenschap of dat gewest;

— de wetten op de Raad van State, op grond waarvan deze Raad de grondwettigheid van ontwerpen en voorstellen van wet, decreet en ordonnantie toetst, alsook de grondwettigheid en de wettigheid van de besluiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten;

— de organisatie van de hoven en de rechtbanken, want deze dienen (zoals de Raad van State) de decreten, ordonnances en besluiten van de gemeenschappen en de gewesten toe te passen en, indien zij hiertoe bevoegd zijn, op hun grondwettigheid en wettigheid te toetsen;

— de wetten tot goedkeuring van de samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.

Deze lijst van bicamerale wetten kan worden uitgebreid door een wet die moet worden aangenomen met de bijzondere meerderheid van artikel 1, laatste lid, van de Grondwet en die aldus onder het bicamerale stelsel valt. Het is immers best mogelijk dat beide wetgevende kamers van oordeel zijn dat een bepaalde wetgeving zo fundamenteel is of zodanig de relaties tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten raakt, dat het bicameralisme aangewezen is. De samenleving evolueert immers voortdurend: wat nu nog niet aan één van beide criteria beantwoordt, kan er morgen wel aan beantwoorden. Het is ook mogelijk dat, op grond van een ander criterium, een bepaalde wetgeving best aan het bicameralisme onderworpen wordt. Bovendien hoeft het nadeel van limitatieve lijsten niet te worden verduidelijkt, zeker niet wanneer dergelijke lijsten in onze Grondwet, met haar strakke herzieningsprocedure, worden ingeschreven.

4. Vooraleer de taak van de Senaat als bezinningskamer te behandelen, wil ik kort nog even de aandacht vestigen op het ontwerp tot herziening van *artikel 27 van de Grondwet*. Dat ontwerp kent, zoals nu, aan de drie takken van de wetgevende macht, namelijk de beide Kamers en de Koning, het initiatiefrecht toe. Voor de bicamerale wetgeving kan de Koning in principe zijn initiatiefrecht uitoefenen in

— les matières devant être réglées, en vertu de la Constitution, par les deux chambres législatives (pensons notamment à la monarchie);

— une série de lois réglant principalement l'organisation des communautés et des régions;

— les lois à adopter à la majorité spéciale visée à l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution, en ce compris les lois ordinaires prises en exécution de celles-ci;

— les lois relatives aux institutions supranationales, visées à l'article 25bis de la Constitution;

— les lois portant assentiment aux traités;

— les lois permettant à l'autorité fédérale de se subroger à une communauté ou à une région qui ne respecte pas ses obligations internationales ou supranationales;

— les lois sur le Conseil d'Etat, qui habilite le Conseil à contrôler la constitutionnalité de projets et propositions de loi, décret et ordonnance ainsi que la constitutionnalité et la légalité des arrêtés de l'autorité fédérale, des communautés et des régions;

— l'organisation des cours et tribunaux car ces derniers, doivent, comme le Conseil d'Etat, appliquer les décrets, ordonnances et arrêtés des Communautés et des Régions et s'ils sont compétents à cet égard, en vérifier la constitutionnalité et la légalité;

— les lois approuvant les accords de coopération entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions.

Une loi à adopter à la majorité spéciale prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution permet d'étendre cette liste de lois bicamérales. Etant donné que cette extension nécessite l'adoption d'une loi spéciale, l'assentiment des deux Chambres est évidemment requis. En effet, il est parfaitement envisageable que les deux chambres législatives estiment qu'une législation donnée est de nature telle ou touche substantiellement aux relations entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés, que le bicaméralisme s'impose. La société est en perpétuelle évolution: ce qui aujourd'hui ne répond pas à l'un de ces deux critères, peut y répondre demain. Il est également possible que sur la base d'un autre critère, il s'avère opportun qu'une législation donnée soit soumise au bicaméralisme. Il est en outre inutile de souligner les inconvénients d'une liste limitative, certainement pas lorsque, connaissant la rigidité de la procédure de révision, de telles listes sont inscrites dans notre Constitution.

4. Avant de vous parler de la mission du Sénat en tant que chambre de réflexion, je tiens à attirer votre attention sur le projet de révision de *l'article 27 de la Constitution*. Ce projet octroie, comme c'est le cas aujourd'hui, le droit d'initiative aux trois branches du pouvoir législatif, à savoir les deux chambres et le Roi. Pour ce qui concerne la législation bicamérale, le

beide Kamers, zoals ook nu het geval is. Nieuw is de ene uitzondering hierop : wetsontwerpen houdende instemming met verdragen moet de Koning voortaan steeds indienen in de Senaat. De bedoeling hiervan is aan de Senaat, naar het voorbeeld van de Verenigde Staten van Amerika, een zekere voorrang terzake toe te kennen en aldus, binnen het bicamerale stelsel, op dit vlak tot een zekere specialisatie te komen.

(c) *De Senaat vervult de rol van bezinningskamer :*

1. Voor de wetgeving waarvoor de Kamer niet exclusief bevoegd is of waarvoor het bicameralisme niet geldt, vervult de Senaat de taak van bezinningskamer, van reflectiekamer, en heeft de Kamer steeds het laatste woord.

Als bezinningskamer heeft de Senaat tot taak te waken over de kwaliteit van onze wetgeving en wordt van hem verwacht dat hij belangrijke, omvangrijke wetgevende initiatieven, zoals bijvoorbeeld op het stuk van de wetgeving over de auteursrechten, zal nemen waarvoor de Kamer en de regering niet altijd over de nodige tijd beschikken.

2. Deze nieuwe taakverdeling vergt de uitwerking van een volledig nieuwe wetgevende procedure, welke haar neerslag vindt in de derde en vierde paragraaf van het ontwerp tot herziening van *artikel 41 van de Grondwet*, die trouwens moeten worden samengelezen met het ontwerp tot herziening van *artikel 27 van de Grondwet*.

Aldus hebben de Kamer, de Senaat en de Koning, elk initiatiefrecht, maar de Koning dient zijn initiatiefrecht steeds uit te oefenen in de Kamer.

Wanneer de Kamer een wetsontwerp, hetzij op eigen initiatief, hetzij op initiatief van de Koning, aanneemt, dan zendt zij het ontwerp over aan de Senaat. De Senaat kan dit wetsontwerp evoceren en het dan gedurende een termijn van zestig dagen onderzoeken. Uiterlijk na verloop van deze termijn, zendt de Senaat het al dan niet geamendeerde ontwerp terug naar de Kamer. Wanneer de Senaat het ontwerp geamendeerd heeft, onderzoekt de Kamer het ontwerp opnieuw. Indien de Kamer een ander amendement aanneemt dan de Senaat, wordt het ontwerp voor de laatste keer overgezonden aan de Senaat die het gedurende een korte periode van vijftien dagen voor de laatste maal kan onderzoeken. Indien de Senaat het ontwerp amendeert, moet de Kamer zich een laatste keer over het ontwerp uitspreken en heeft zij hierin alle vrijheid. Zo kan zij bijvoorbeeld het ontwerp anders amenderen dan de Senaat heeft voorgesteld. Wat de Kamer ook beslist, de wetgevende procedure is hiermee volledig afgesloten.

Wanneer de Senaat een wetsontwerp op eigen initiatief aanneemt, dan zendt hij het ontwerp over aan de Kamer die binnen een periode van zestig dagen het ontwerp onderzoekt. Indien de Kamer het ontwerp aanneemt of verwierpt, is de wetgevende procedure beëindigd. Als de Kamer daarentegen het ont-

Roi peut, en principe, exercer son droit d'initiative dans les deux chambres : c'est la situation actuelle. Mais l'exception prévue à ce principe est un élément nouveau : désormais, le Roi devra toujours déposer au Sénat des projets de loi portant assentiment aux traités. L'objectif visé est d'accorder une certaine priorité au Sénat en cette matière, comme le font les Etats-Unis d'Amérique, et d'en arriver à une certaine spécialisation au sein même du système bicaméral.

(c) *Le Sénat remplit le rôle de chambre de réflexion :*

1. Le Sénat fait office de chambre de réflexion, le dernier mot revenant toujours à la Chambre, pour la législation pour laquelle la Chambre ne dispose pas de la compétence exclusive ou à laquelle ne s'applique pas le bicaméralisme.

En tant que chambre de réflexion, le Sénat a pour mission de veiller à la qualité de notre législation; il lui appartiendra également de prendre des initiatives législatives importantes, telles que la législation sur les droits d'auteurs, pour lesquelles la Chambre et le gouvernement ne disposent pas toujours du temps nécessaire.

2. Cette nouvelle répartition des attributions nécessite l'élaboration d'une procédure législative totalement nouvelle, qui se concrétise dans les paragraphes trois et quatre de la proposition de révision de *l'article 41 de la Constitution* qu'il convient d'ailleurs de lire conjointement avec le projet de révision de *l'article 27 de la Constitution*.

La Chambre, le Sénat et le Roi disposent chacun d'un droit d'initiative, étant entendu que le Roi doit toujours exercer son droit d'initiative à la Chambre.

Lorsque la Chambre adopte un projet de loi émanant soit de sa propre initiative soit de celle du Roi, elle transmet le projet au Sénat. Le Sénat peut évoquer ce projet de loi et l'examiner pendant un délai de soixante jours. Au plus tard à l'expiration de ce délai, le Sénat renvoie le projet, amendé ou non, à la Chambre. Si le Sénat a amendé le projet, la Chambre l'examine à nouveau. Si la Chambre adopte un amendement autre que celui proposé par le Sénat, le projet est transmis une dernière fois au Sénat qui dispose d'un court délai de quinze jours pour l'examiner. Si le Sénat amende le projet, la Chambre devra se prononcer une dernière fois, et elle a toute liberté pour ce faire. Ainsi par exemple, elle peut amender le projet autrement que ne l'a proposé le Sénat. Quelle que soit la décision de la Chambre, la procédure législative est terminée.

Lorsque le Sénat adopte un projet émanant de sa propre initiative, il le transmet à la Chambre qui dispose d'un délai de soixante jours pour l'examiner. Si la Chambre adopte ou rejette le projet, la procédure législative est terminée. Par contre, si la Chambre amende le projet, ce dernier doit être renvoyé une

werp amendeert, dient het een laatste keer naar de Senaat te worden gezonden. Indien de Senaat binnen een termijn van vijftien dagen het ontwerp amendeert, dan moet de Kamer over het ontwerp binnen een termijn van vijftien dagen een definitieve beslissing nemen door het ofwel te verwerpen, ofwel ongewijzigd aan te nemen, ofwel te amenderen.

Al deze termijnen kunnen worden verlengd door een *parlementaire overlegcommissie* die ook bevoegd is voor de eventuele bevoegdheidsconflicten tussen de twee wetgevende kamers. Bevoegdheidsconflicten tussen de wetgevende kamers kunnen nu inderdaad ontstaan : de Senaat kan beweren dat een voorstel of ontwerp van wet onder het bicameralisme valt, terwijl de Kamer misschien wel van oordeel is dat zij alleen ervoor bevoegd is. Deze parlementaire overlegcommissie is paritair samengesteld uit kamerleden en senatoren. Zij beslist met de meerderheid in de twee samenstellende delen of met de tweederde-meerderheid van haar leden.

3. Deze nieuwe wetgevende procedure komt wellicht complex over, maar zij tracht de voordelen van het bicameralisme te behouden en de nadelen ervan te verhelpen.

Inderdaad, aan de thans mogelijke oneindige navette tussen Kamer en Senaat wordt definitief een einde gesteld. Bovendien worden aan de Senaat bindende termijnen opgelegd, zodat een wetsontwerp dat reeds door de Kamer is goedgekeurd niet op de lange baan kan worden geschoven.

Anderzijds, worden beide Kamers in het wetgevende werk ingeschakeld zodat de kwaliteit van de wetgeving gegarandeerd wordt. Hierbij wordt wel vermeden dat alle wetgeving steeds door beide Kamers moet worden goedgekeurd : alleen de wetgeving waarvan de Senaat het nuttig vindt ze aan een extra-onderzoek te onderwerpen, zal in beide Kamers behandeld worden.

(d) *De Senaat is de ontmoetingsplaats tussen de federale overheid en de deelgebieden :*

1. De Senaat is de ontmoetingsplaats tussen de federale overheid en de deelgebieden, zoals blijkt uit zijn samenstelling.

Daarom is de Senaat het geschikte forum waar de belangenconflicten tussen de wetgevende assemblees kunnen worden beslecht. Dat is de teneur van het ontwerp tot invoering van een *nieuw artikel 107ter-bis van de Grondwet*.

2. Naar aanleiding hiervan werd het ook opportuun geacht om het principe van de federale loyaliteit uitdrukkelijk in de Grondwet op te nemen. Belangrijk is hierbij op te merken dat het principe van de federale loyaliteit geen bevoegdheidsverdelend criterium is waarvan de naleving gecontroleerd wordt door het Arbitragehof en de andere rechtscolleges. Het drukt alleen uit dat de goede werking van een federale Staat goede trouw veronderstelt. Immers, door dit principe na te leven, kunnen belangenconflicten tot een minimum worden gereduceerd.

dernière fois au Sénat. Si le Sénat amende le projet dans un délai de quinze jours, la Chambre doit se prononcer définitivement sur le projet dans un délai de quinze jours, soit en le rejetant, soit en l'adoptant tel quel, soit en l'amendant.

Tous ces délais peuvent être prorogés par une *commission de concertation parlementaire* qui est également compétente en matière d'éventuels conflits de compétence entre les deux chambres législatives. En effet, de tels conflits sont désormais possibles : le Sénat peut affirmer qu'une proposition ou un projet de loi relève du bicaméralisme là où la Chambre estimera peut-être être seule compétente à cet égard. Cette commission de concertation parlementaire se compose paritairment de membres de la Chambre et de sénateurs. Elle se prononce à la majorité dans ses deux composantes ou à la majorité des deux tiers de ses membres.

3. Cette nouvelle procédure législative semble peut-être complexe mais essaie de maintenir les avantages du bicaméralisme tout en palliant ses désavantages.

En effet, la possibilité actuelle d'une navette interminable entre la Chambre et le Sénat sera supprimée définitivement. De plus, des délais contraignants sont imposés au Sénat de sorte qu'un projet de loi qui a déjà été approuvé par la Chambre ne pourra être reporté aux calendes grecques.

D'autre part, les deux Chambres sont impliquées dans le travail législatif, garantissant ainsi la qualité de ce dernier. On évite également que l'entière responsabilité de la législation doive nécessairement être approuvée par les deux Chambres : seule la législation que le Sénat estime nécessaire de soumettre à un examen complémentaire sera examinée dans les deux Chambres.

(d) *Le Sénat, lieu de rencontre entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions :*

1. Le Sénat est le lieu de rencontre entre l'autorité fédérale et les entités fédérées; sa composition en témoigne.

Le Sénat est dès lors l'endroit par excellence permettant de trancher les conflits d'intérêt entre les assemblees législatives. C'est là la teneur du projet d'insertion d'un *article 107ter-bis nouveau dans la Constitution*.

2. A cette occasion, il a semblé opportun d'inscrire explicitement dans la Constitution le principe de la loyauté fédérale. Il importe de noter à cet égard que le principe de la loyauté fédérale ne constitue pas un critère de répartition des attributions dont le respect est contrôlé par la Cour d'Arbitrage et les autres juridictions. Ce principe a pour seul but d'exprimer que le bon fonctionnement d'un Etat fédéral suppose une bonne foi. En effet, en respectant ce principe, les conflits d'intérêt peuvent se limiter à un strict minimum.

B. HERVORMING VAN DE SENAAT

De hervorming van de Senaat heeft tot doel de Senaat aan te passen aan de nieuwe federale Staatsstructuur van ons land. Deze aanpassing is dubbel : er is een numerieke aanpassing en er is een aanpassing van de samenstelling van de Senaat. Deze hervorming van de Senaat wordt gerealiseerd door de ontwerpen tot herziening van de artikelen 53, 54, 55, 56, 4°, 56ter, 56quater en 58 van de Grondwet.

(a) *De numerieke hervorming van de Senaat :*

1. Uit het ontwerp tot herziening van *artikel 53 van de Grondwet* blijkt, dat de Senaat er zich mee akkoord heeft verklaard dat zijn ledental van 184 verminderd wordt tot 71, de senatoren van rechtswege niet meegerekend. Dit is een daling van 61 %.

Ook de Kamer heeft ermee ingestemd zijn ledental te verminderen van 212 naar 150, dat is een vermindering van 29 %.

De inlevering van de Senaat is dus meer dan het dubbele van deze van de Kamer. De reden voor deze grotere inspanning heeft te maken met de nieuwe taakverdeling tussen Kamer en Senaat : de Senaat verliest immers een aantal taken, zoals de politieke controle op de regering, en hoeft niet meer alle wetgeving te onderzoeken.

2. De vermindering van het ledental van beide wetgevende kamers is geen modeverschijnsel. Het past het federale parlement aan onze federale staatsstructuur aan. Inderdaad, door *artikel 59quater van de Grondwet*, (dat door de Kamer en ook reeds door de senaatscommissie Grondwetsherziening werd goedgekeurd) wordt het dubbel mandaat afgeschaft.

Deze afschaffing heeft tot gevolg dat het beschikbare politieke personeel dient te worden herverdeeld over het parlement en de raden, zoniet zou men het aantal politieke mandatarissen op een onverantwoorde wijze doen stijgen. De stijging zou onverantwoord zijn omdat de taken niet toenemen. Een parlamentslid zetelt nu zowel in het parlement als in een of meerdere raden; aldus moet hij kennis hebben van alle aangelegenheden of deze nu onder de bevoegdheid van de federale overheid, dan wel van de gemeenschappen en/of de gewesten ressorteren. Door de afschaffing van het dubbel mandaat moet een parlamentslid zich enkel bezig houden met de federale aangelegenheden, terwijl een lid van een raad zich enkel moet bezig houden met de gemeenschaps- en gewestaangelegenheden. Er is dan ook ruimte om op het federale niveau het aantal politieke mandatarissen af te slanken en wel op zodanige wijze dat er voldoende politieke mandaten vrijkomen om de verschillende raden te bemannen.

B. LA REFORME DU SENAT

La réforme du Sénat vise à adapter celui-ci à la nouvelle structure fédérale de notre pays. Cette adaptation comporte deux aspects : il s'agit d'une adaptation numérique et d'une adaptation de la composition du Sénat. Les projets de révision des articles 53, 54, 55, 56, 4°, 56ter, 56quater et 58 de la Constitution, concrétisent cette réforme du Sénat.

(a) *La réforme numérique du Sénat :*

1. Il appert du projet de révision de *l'article 53 de la Constitution*, que le Sénat s'est prononcé en faveur d'une réduction, de 184 à 71, du nombre de ses membres, les sénateurs de droit n'étant pas inclus dans ce nombre. Ceci représente une diminution de 61 %.

La Chambre a, elle aussi, accepté de réduire le nombre de ses membres, passant de 212 à 150, soit une diminution de 29 %.

La diminution du nombre de membres du Sénat est deux fois plus importante que celle réalisée à la Chambre. La nouvelle répartition des attributions entre la Chambre et le Sénat explique cet effort plus conséquent du côté du Sénat : ce dernier perd en effet plusieurs attributions qui lui étaient dévolues, telles le contrôle politique du gouvernement. Par ailleurs, il n'est plus tenu d'examiner toutes les législations.

2. La réduction du nombre de membres des deux chambres législatives n'est certes pas une question de mode. Elle adapte le parlement fédéral à la structure fédérale de notre Etat. En effet, *l'article 59quater de la Constitution*, approuvé par la Chambre et par la commission de révision de la constitution du Sénat supprime le double mandat.

Cette suppression implique une répartition, entre le Parlement et les Conseils, du personnel politique disponible, faute de quoi le nombre de mandataires politiques augmenterait de manière injustifiée. Cet accroissement ne se justifierait pas car les missions n'augmentent pas. Actuellement, un parlementaire siège à la fois au Parlement et dans un ou plusieurs Conseil : il doit donc connaître toutes les matières, qu'elles ressortent à la compétence de l'autorité fédérale ou à celle des communautés et/ou des régions. Suite à la suppression du double mandat, le parlementaire devra uniquement s'occuper des matières fédérales, alors que le membre d'un Conseil se chargera uniquement des matières communautaires et régionales. On peut dès lors réduire le nombre de mandataires politiques au niveau fédéral de manière à libérer suffisamment de mandats politiques pour les différents Conseils.

(b) *De hervorming van de samenstelling van de Senaat :*

1. Niet alleen in zijn aantal, maar ook in zijn samenstelling dient de Senaat aan de nieuwe federale staatsstructuur te worden aangepast. In het ontwerp tot herziening van *artikel 53 van de Grondwet* wordt de samenstelling van de Senaat aangepast door de provinciale senatoren te vervangen door gemeenschapssenatoren. Bovendien vindt men de tweeledigheid van het Belgische federalisme terug in de wijze waarop de rechtstreeks gekozen senatoren worden gekozen en de wijze waarop de gecoöpteerde senatoren worden aangeduid.

Aldus zal de Senaat, behoudens de senatoren van rechtswege, bestaan uit :

- 25 rechtstreeks gekozen senatoren, gekozen door het Nederlandse kiescollege dat overeenkomt met het huidige Nederlandse kiescollege van de verkiezingen voor het Europees Parlement;

- 15 rechtstreeks gekozen senatoren, gekozen door het Franse kiescollege dat eveneens overeenkomt met het huidige Franse kiescollege van de verkiezingen voor het Europese Parlement;

- 10 gemeenschapssenatoren, aangeduid door en uit de Vlaamse Raad;

- 10 gemeenschapssenatoren, aangeduid door en uit de Franse Gemeenschapsraad;

- 1 gemeenschapssensor, aangeduid door en uit de Raad van de Duitstalige gemeenschap;

- 6 gecoöpteerde senatoren, aangeduid door de 25 Vlaamse rechtstreeks gekozen senatoren en de 10 Vlaamse gemeenschapssenatoren;

- 4 gecoöpteerde senatoren, aangeduid door de 15 Franstalige rechtstreeks gekozen senatoren en de 10 Franstalige gemeenschapssenatoren.

Er zullen derhalve in totaal 41 Vlaamse en 29 Franstalige senatoren zijn, die respectievelijk de Nederlandse en de Franse taalgroep in de Senaat vormen. De gemeenschapssensor aangeduid door en uit de Raad van de Duitstalige Gemeenschap behoort tot geen van beide taalgroepen.

2. De senatoren worden derhalve over de gemeenschappen verdeeld, met een gegarandeerde minimum-vertegenwoordiging voor de Duitstalige Gemeenschap.

Er wordt ook een minimum-vertegenwoordiging gegarandeerd ten aanzien van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad : er moet ten minste één Brusselse Vlaming in de Senaat zetelen en langs Franstalige zijde dienen er ten minste zes Brusselaars van de Senaat deel uit te maken.

Hierbij is het nuttig aan te stippen dat de wetgever, met inachtneming van deze principes, de verdeling van de senatoren binnen elk landsgedeelte verder kan verfijnen en uitwerken. Zo kan hij bijvoorbeeld eisen dat er ten minste één senator per provincie moet zijn.

3. Met de minimum-vertegenwoordiging die aan het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wordt gega-

(b) *La réforme de la composition du Sénat :*

1. Le Sénat doit être adapté, en nombre et en composition, à la nouvelle structure fédérale de l'Etat. La proposition de révision de *l'article 53 de la Constitution* adapte la composition du Sénat en remplaçant les sénateurs provinciaux par des sénateurs de communauté. De plus, la bipolarité du fédéralisme belge se retrouve dans le mode d'élection des sénateurs élus directement et dans le mode de désignation des sénateurs cooptés.

Outre les sénateurs de droit, le Sénat se composera de :

- 25 sénateurs élus directement par le collège électoral néerlandais qui correspond à l'actuel collège électoral néerlandais pour l'élection du Parlement européen;

- 15 sénateurs élus directement par le collège électoral français qui correspond à l'actuel collège électoral français pour l'élection du Parlement européen;

- 10 sénateurs de communauté désignés par le Conseil flamand en son sein;

- 10 sénateurs de communauté désignés par le Conseil de la Communauté française en son sein;

- 1 sénateur de communauté désigné par le Conseil de la Communauté germanophone en son sein;

- 6 sénateurs cooptés désignés par les 25 sénateurs flamands élus directement et par les 10 sénateurs de communauté flamands;

- 4 sénateurs cooptés désignés par les 15 sénateurs francophones élus directement et par les 10 sénateurs de communauté francophones.

Au total, il y aura donc 41 sénateurs flamands et 29 sénateurs francophones qui constitueront respectivement le groupe linguistique néerlandais et français du Sénat. Le sénateur de communauté désigné par le Conseil de la communauté germanophone en son sein n'appartient à aucun de ces deux groupes linguistiques.

2. Les sénateurs sont donc répartis entre les communautés, avec une représentation minimale pour la Communauté germanophone.

Une représentation minimale est également garantie à l'égard de la région bilingue de Bruxelles-Capitale : au moins un Bruxellois flamand doit siéger au Sénat et du côté francophone, six Bruxellois au moins doivent faire partie du Sénat.

Il est utile de souligner que, dans le respect de ces principes, le législateur peut affiner la répartition des sénateurs dans chaque partie du pays. Il peut par exemple exiger qu'il faut au moins un sénateur par province.

3. Outre la représentation minimale garantie pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le pro-

randeerd, houdt het ontwerp tot herziening van artikel 53 van de Grondwet derhalve rekening met een evenwichtige verdeling binnen de twee grote gemeenschappen en, meer bepaald, met een evenwichtige verdeling tussen de drie gewesten.

In dezelfde optiek laat de zesde paragraaf van het voorgestelde artikel 53 van de Grondwet toe aan de Gemeenschapsraden de zogenaamde « constitutieve autonomie » te verlenen. Op grond van deze « constitutieve autonomie » kunnen de Gemeenschapsraden de nadere regelen bepalen voor de aanwijzing van de gemeenschapssenatoren. Meer concreet, wordt hen de mogelijkheid geschonken om aan de Gewestraden of hun taalgroepen de voordracht van kandidaat-gemeenschapssenatoren toe te vertrouwen waarbij de rol van de betrokken Gemeenschapsraad in het uiterste geval kan worden beperkt tot die van brievenbus, namelijk het ontvangen van de lijst van kandidaat-gemeenschapssenatoren en het overmaken van deze lijst aan de Senaat.

4. Tot slot wens ik nog uw aandacht te vestigen op de verdeling van de senaatszetels over de politieke partijen.

Uiteraard geldt het principe van de evenredige vertegenwoordiging.

Zoals nu het geval is, dient dit principe door de wet te worden uitgewerkt. Deze uitwerking wordt gerealiseerd door het voorstel van gewone wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur, dat in de Kamer werd ingediend.

Nieuw hierbij is dat de verdeling van de gemeenschapssenatoren en van de gecoöpteerde senatoren gebaseerd wordt op de verdeling van de rechtstreeks gekozen senatoren over de politieke partijen. Nog meer innovierend is dat de telling bij deze verdeling niet telkens opnieuw *vanaf nul herbegint voor elke categorie van senatoren*. Aldus zal langs Vlaamse zijde het eerste mandaat van gemeenschapssenator voor de verdeling over de politieke partijen het 26^{ste} mandaat zijn, het tweede zal het 27^{ste} zijn, enz. Langs Franstalige zijde krijgt men hetzelfde : het eerste mandaat van gemeenschapssenator zal het 16^{de} zijn, het tweede het 17^{de}, enz. Het is duidelijk dat dit nieuwe systeem de evenredigheid van de verdeling vergroot. »

II. — ALGEMENE BESPREKING

Een eerste spreker brengt in herinnering dat het huidige tweekamerstelsel de afgelopen jaren aan heel wat kritiek is blootgesteld. Thans heeft de mening postgevat dat het eenkamerstelsel moet vergezeld gaan zowel van instellingen die voor de burger bevattelijker zijn als van een grotere efficiëntie, en wordt ervan uitgegaan dat dit stelsel tot een betere werking van de democratie bijdraagt.

Met name in een federale Staat is het eenkamerstelsel aangewezen. De grotere institutionele complexiteit in een federatie vereist dat al het mogelijke in het werk wordt gesteld om de doelmatigheid en de

jet de révision de l'article 53 de la Constitution tient également compte d'une répartition équilibrée au sein des deux principales communautés, et en particulier d'une répartition équilibrée entre les trois régions.

Dans cette même optique, le paragraphe six de l'article 53 de la constitution, proposé, permet d'octroyer la dite « autonomie constitutive » aux conseils de communauté. Sur la base de cette « autonomie constitutive », les conseils de communauté peuvent préciser les modalités de désignation des sénateurs de communauté. En termes concrets, ils ont donc la possibilité de confier aux conseils régionaux ou à leurs groupes linguistiques la présentation de candidats-sénateurs de communauté, le rôle du conseil de communauté concerné pouvant à la limite être celui de boîte aux lettres, à savoir réceptionner la liste des candidats-sénateurs de communauté et la transmettre au Sénat.

4. Pour terminer, je tiens à attirer votre attention sur la répartition des sièges de sénateur entre les partis politiques.

Le principe de la représentation proportionnelle est évidemment d'application.

Comme c'est le cas actuellement, ce principe doit être concrétisé par la loi, ce qui se traduit dans la proposition de loi ordinaire visant à achever la structure fédérale de l'Etat qui a été déposée à la Chambre.

Première innovation : la répartition des sénateurs de communauté et des sénateurs cooptés se base sur la répartition, entre les partis politiques, des sénateurs élus directement. Autre innovation d'importance : pour chaque catégorie de sénateurs, *on ne recommence pas à compter à partir de zéro pour effectuer cette répartition*. Dès lors, du côté flamand, le premier mandat de sénateur de communauté sera le 26^e mandat pour la répartition entre les partis politiques; le deuxième sera le 27^e et ainsi de suite. Il en est de même du côté francophone : le premier mandat de sénateur de communauté sera le 16^e, le deuxième le 17^e et ainsi de suite. Il est clair que ce nouveau système accroît davantage la proportionnalité de la répartition. »

II. — DISCUSSION GENERALE

Un premier intervenant rappelle que l'actuel système bicaméral a fait l'objet de nombreuses critiques au cours des dernières années. L'opinion prévaut désormais que le monocaméralisme s'accompagne d'institutions plus compréhensibles pour le citoyen ainsi que d'une plus grande efficacité et que ce système permet un meilleur fonctionnement démocratique.

C'est avant tout dans un régime fédéral que le monocaméralisme apparaît particulièrement souhaitable. Non seulement le caractère plus complexe des diverses institutions qui composent le système

doorzichtigheid te bevorderen. Bovendien wordt op het niveau van de deelgebieden, die voortaan over de meeste bevoegdheden zullen beschikken, het eenkamerstelsel strikt in acht genomen.

Om die reden had deze herziening moeten worden aangegrepen om de door spreker genoemde drie typische kenmerken van het eenkamerstelsel tot stand te brengen. Hij is derhalve de mening toegedaan dat de in het raam van het Sint-Michielsakkoord voorgestelde wijzigingen niet aan deze vereisten beantwoorden. Er gaat dan ook een unieke gelegenheid verloren.

1) In eerste instantie zijn de instellingen niet herkenbaar voor de burger.

De Senaat blijft zoals voorheen naast de Kamer bestaan, en dit samengaan wordt als de voortzetting van het huidige tweekamerstelsel gezien, doordat de Senaat tegen de verwachtingen in niet als assemblee van de gemeenschappen optreedt. De voorgestelde wijzigingen hebben alleen betrekking op de uitoefening van de respectieve bevoegdheden van Kamer en Senaat, zonder dat deze laatste de emanatie van de gemeenschappen kan zijn. De hervorming zorgt dan ook niet voor de nodige duidelijkheid en doorzichtigheid ten behoeve van de burger. Het feit dat de verkiezingen voor de volksvertegenwoordigers en de rechtstreeks verkozen senatoren samenvallen, kan overigens niet anders dan de verwarring bij de bevolking doen toenemen.

2) Het tweede punt van kritiek houdt verband met de samenstelling van de Senaat.

Een Senaat der gemeenschappen met beperkte bevoegdheden ware wenselijk geweest; die had rechtstreeks moeten zijn samengesteld uit verkozenen van de Vlaamse Raad en de Franse Gemeenschapsraad, met een bepaalde vertegenwoordiging van de Duitse Gemeenschap; voorts hadden ook de beide taalgemeenschappen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een gewaarborgde minimale vertegenwoordiging moeten krijgen.

De Senaat, zoals die er na het Sint-Michielsakkoord zal uitzien, is evenwel op een heel andere leest geschoeid: op een totaal van 75 senatoren zijn er amper 21 vertegenwoordigers van de gemeenschappen. Bovendien blijft de coöptatie behouden; toen die in het verleden werd ingesteld, was dat in bepaalde opzichten een behoorlijke regeling, maar heden ten dage wordt die ondoordacht toegepast. Het nochtans voor allen verafschuwde dubbelmandaat blijft voor een deel overeind. Zelfs de vermindering van het aantal mandatarissen, waarop de initiatiefnemers van de hervorming zo vaak hebben gehamerd, is in feite een begoocheling: uiteindelijk komen er 52 nieuwe mandaten, zoals werd onderstreept bij de bespreking van de door de Kamer reeds goedgekeurde voorstellen tot herziening.

Voor de toekomstige Senaat is gekozen voor een samenstelling die al evenmin als de andere onderdelen van de voorgestelde hervorming zal leiden tot meer doorzichtigheid en een betere werking van de

fédéral requiert-il que le maximum soit fait en faveur de l'efficacité et de la transparence, mais les assemblées des entités fédérées — auxquelles sera dorénavant attribué l'essentiel des compétences — relèvent d'une logique strictement monocamérale.

La présente révision aurait dès lors dû être l'occasion d'une réforme fondamentale permettant la réalisation des trois caractéristiques du monocaméralisme mises en exergue par l'intervenant. De l'avis de ce dernier, les modifications proposées dans le cadre de l'accord de la Saint-Michel ne répondent pas à ces impératifs. Il s'agit dès lors d'une occasion perdue.

1) Tout d'abord, le caractère compréhensible des institutions pour le citoyen n'est pas assuré.

Le Sénat continuera en effet à exister à côté de la Chambre et cette coexistence est conçue comme la poursuite du bicaméralisme actuel, puisque le Sénat ne sera pas l'assemblée des communautés qu'il aurait dû devenir. Les aménagements apportés ne concerneront que l'exercice des compétences respectives de la Chambre et du Sénat, sans que ce dernier puisse être l'émanation des communautés. La réforme n'apportera dès lors pas la clarté et la transparence qu'il aurait fallu pouvoir assurer vis-à-vis du citoyen — et l'élection simultanée des députés et des sénateurs élus directement ne pourra guère qu'accroître la confusion dans l'esprit de celui-ci.

2) La deuxième critique de l'intervenant porte sur la composition du Sénat.

Le Sénat des communautés aux compétences limitées qui aurait été souhaitable aurait dû être composé de manière directe des élus du Conseil flamand, du Conseil de la Communauté française et d'une représentation déterminée de la Communauté germanophone, un minimum de représentation devant par ailleurs être garanti aux deux communautés linguistiques de la Région de Bruxelles-Capitale.

On est loin du compte, puisque le Sénat issu de l'accord de la Saint-Michel ne comportera que 21 représentants des communautés, sur un total de 75 sénateurs. La cooptation — concept qui présentait des avantages à l'époque où il a été introduit mais qui est maintenant utilisé à mauvais escient — est par ailleurs maintenue. Quant au système du double mandat, pourtant décrié par tous, il est partiellement maintenu. Même la réduction du nombre de mandataires, souvent mise en avant par les auteurs de la réforme, n'est en fait qu'un leurre: ainsi qu'il a été souligné lors de la discussion des propositions de révision déjà adoptées par la Chambre, c'est à l'ajout de 52 nouveaux mandats que l'on aboutira en fin de compte.

La composition retenue pour le futur Sénat n'accroîtra dès lors pas plus la transparence et le bon fonctionnement des institutions que les autres aspects de la réforme proposée. La faille entre la politi-

instellingen. De kloof tussen beleid en burger dreigt integendeel nog groter te worden.

3) De uitoefening van de federale bevoegdheden is het derde aspect waarop spreker kritiek heeft.

De voorgestelde hervorming wordt volgens het lid door de grootste verwarring gekenmerkt. Zo wijst hij op de bepalingen die de uitoefening van het initiatiefrecht regelen; dat recht vloeit voort uit de voorgestelde artikelen 26, 27, 41 en 68 alsook uit de wijze waarop de Koning wetsontwerpen moet indienen. Krachtens het voorgestelde artikel 41 moeten immers drie gevallen worden onderscheiden :

— De materies die behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de Kamer. In dat geval hebben enkel de Koning en de Kamer van volksvertegenwoordigers het initiatiefrecht. Hieruit volgt door deductie dat de wetsontwerpen die op deze aangelegenheden betrekking hebben dan ook niet aan de Senaat worden voorgelegd.

— Een tweede categorie betreft de aangelegenheden die in beide Kamers op voet van gelijkheid moeten worden behandeld. Voor deze aangelegenheden blijft de huidige regeling van het tweekamerstelsel inzake de behandeling van wetsontwerpen en wetsvoorstellen bestaan. De drie takken van de wetgevende macht hebben het initiatiefrecht, met dien verstande evenwel dat de Koning zijn initiatiefrecht dient uit te oefenen bij de Senaat voor de wetsontwerpen houdende instemming met verdragen.

— Een derde categorie ten slotte betreft de aangelegenheden waarvoor geen echt tweekamerstelsel geldt, maar waarvoor de Senaat de rol van reflexiekamer vervult (artikel 27, tweede lid, van de Grondwet, samen gelezen met artikel 41, §§ 3 en 4, van de Grondwet). In dit geval dient de Koning zijn initiatiefrecht uit te oefenen bij de Kamer, maar geldt voor het overige het initiatiefrecht van de drie takken van de wetgevende macht. In deze aangelegenheden heeft de Kamer evenwel het laatste woord.

De enorme ingewikkeldheid van de bepalingen in verband met de uitoefening van het initiatiefrecht wordt nog verergerd als men ook artikel 68 bekijkt.

Uit de besprekingen in de Senaat is trouwens niet duidelijk gebleken of die assemblee de voorrang moet hebben voor de behandeling van de wetsontwerpen houdende goedkeuring van verdragen dan wel of beide Kamers in die aangelegenheden op voet van gelijkheid zullen blijven staan, zoals men uit het voorgestelde artikel 68 zou kunnen opmaken.

Een zelfde onzekerheid bestaat inzake het desbetreffende initiatiefrecht. Op grond van artikel 68 van de Grondwet waren een aantal senatoren de mening toegedaan dat, aangezien alleen de Koning de bevoegdheid heeft om verdragen te sluiten, dat ook zou moeten gelden voor het recht om op dat gebied een wetgevend initiatief te nemen.

Andere senatoren hebben daaromtrent evenwel een ander standpunt ingenomen. Zij merkten op dat indien men dit initiatiefrecht zou afwijzen, er een

que et le citoyen risque au contraire de s'élargir davantage.

3) Le troisième domaine sur lequel portent les critiques formulées par l'intervenant concerne l'exercice des compétences au niveau fédéral.

Le membre juge en effet que la réforme proposée se caractérise en ce domaine par la plus grande confusion. Il en donne pour exemple les dispositions qui règlent l'exercice du droit d'initiative, tel que celui-ci ressort de la combinaison des articles 26, 27, 41 et 68 proposés et des modalités en matière de dépôt de projets de loi par le Roi. Aux termes de l'article 41 proposé, trois cas doivent en effet être distingués :

— Les matières qui relèvent de la compétence exclusive de la Chambre. Dans ce cas, le droit d'initiative appartient uniquement au Roi et à la Chambre des représentants, ce qui implique que les projets de loi concernant ces matières ne seront dès lors pas soumis au Sénat.

— Une deuxième catégorie concerne les matières pour lesquelles la Chambre et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité. Pour ces matières, le système bicaméral actuel en matière de traitement des projets et propositions de loi demeure d'application. Les trois branches du pouvoir législatif ont le droit d'initiative, étant toutefois entendu que le Roi doit exercer son droit d'initiative au Sénat pour les projets de loi portant approbation de traités.

— Une dernière catégorie enfin, concerne les matières qui ne sont plus examinées dans le cadre du bicaméralisme intégral, mais pour lesquelles le Sénat joue le rôle d'une Chambre de réflexion (article 27, deuxième alinéa, de la Constitution lu conjointement avec l'article 41, §§ 3 et 4, de la Constitution). Dans ce cas, le Roi doit exercer son droit d'initiative à la Chambre, mais pour le reste, le droit d'initiative appartient aux trois branches du pouvoir législatif. Dans ces matières, le pouvoir ultime de décision appartient toutefois à la Chambre.

L'extrême complexité des dispositions relatives à l'exercice du droit d'initiative est encore augmentée lorsque l'on considère également l'article 68.

Lors des discussions au Sénat, il n'est d'ailleurs pas apparu clairement si le Sénat devait avoir la priorité pour les projets de loi portant approbation de traités ou si les deux chambres resteront égales pour ces matières ainsi qu'il semble ressortir de l'article 68 proposé.

Une même incertitude est apparue en ce qui concerne le droit d'initiative dans ce domaine. Sur la base de l'article 68 de la Constitution, un certain nombre de sénateurs ont estimé que, la compétence de faire les traités étant réservée au Roi, il devait en aller de même pour le droit de prendre une initiative législative dans cette matière.

D'autres sénateurs ont cependant exprimé un point de vue différent. Ils ont fait observer qu'en cas de rejet de ce droit d'initiative, il y aurait contradic-

tegenstelling zou ontstaan met artikel 27, tweede lid, dat het initiatiefrecht van de Kamers niet uitsluit. Bovendien legt artikel 27, eerste lid, een algemeen beginsel vast, en moeten de uitzonderingen erop restrictief geïnterpreteerd worden.

Zij voerden eveneens aan dat het tweede en derde lid van artikel 27 enkel de hypothese regelen van de indiening van een wetsontwerp door de Koning. Uit de bepalingen van artikel 27 mag bijgevolg niet *a contrario* afgeleid worden dat er geen initiatiefrecht zou bestaan voor de Kamers.

Ten slotte merkten zij ook op dat het parlement steeds het initiatiefrecht heeft, ook inzake aangelegenheden waarvoor de regering geen wetsontwerp indient. Als de verdragen internrechtelijk slechts gevolgen kunnen hebben nadat de regering een ontwerp tot instemming ermee in de beide Kamers heeft ingediend, dan zou dit betekenen dat de regering over een stilzwijgend vetorecht beschikt, wat niet kan.

Verder merkt het lid op dat de taalkundige minderheid in beide Kamers door een gekwalificeerde meerderheid wordt beschermd. In andere federale landen worden de minderheden slechts beschermd door gremels in één van de beide Kamers, in België in beide. De fraktie waartoe spreker behoort stelt voor om de bescherming in beide Kamers te behouden, doch de huidige gremelkwalificatie te herleiden tot een meerderheid in elke taalgroep.

Verder pleit het lid voor een beperking van de bevoegdheid van de Senaat : de Senaat zou samen met de Kamer over volheid van wetgevende bevoegdheid beschikken op het vlak van de grondwetsherziening, de bijzondere wetgeving en het verdragsrecht. Daarnaast zou de Senaat ook uitsluitend belast worden met het oplossen van de belangenconflicten.

De Kamer zou voor alle andere materies exclusief bevoegd zijn.

*
* *

Een tweede spreker herinnert eraan dat op de verdeling van de bevoegdheden tussen Kamer en Senaat heel wat kritiek geleverd werd in het raam van de algemene bespreking die aan de behandeling van het voorstel tot herziening van artikel 1 voorafging. Hij wenst zijn opmerkingen over het voorstel tot herziening van artikel 26 dan ook te beperken tot het belangrijkste punt van kritiek, met name de afkeuring van het hybride karakter van de toekomstige Senaat.

Dat gebrek aan een duidelijke keuze blijkt uit de geplande samenstelling van die Senaat, welke geen echte assemblee van de deelgebieden en evenmin een echte reflectiekamer zal worden.

Dat het hier om een hybridisch vergelijk gaat, blijkt ook uit de eigenaardige verdeling van de voornaamste parlementaire taken tussen de Kamer en de Senaat.

tion avec l'article 27, deuxième alinéa, qui n'exclut pas le droit d'initiative des Chambres. L'article 27, premier alinéa, établit en outre un principe général, de sorte qu'il convient d'interpréter de manière restrictive les dérogations à ce principe.

Ils ont également souligné que les deuxième et troisième alinéas de l'article 27 ne règlent que l'hypothèse du dépôt d'un projet de loi par le Roi. On ne peut dès lors inférer *a contrario* des dispositions de l'article 27 qu'aucun droit d'initiative n'est prévu pour les Chambres.

Enfin, ils ont également fait observer que le droit d'initiative appartient toujours au Parlement, y compris dans des matières ne faisant pas l'objet d'un projet de loi du Gouvernement. Si les traités ne pouvaient avoir d'effets en droit interne qu'après que le Gouvernement a déposé dans les deux Chambres un projet portant approbation de ces traités, cela signifierait que le Gouvernement disposerait d'un droit de veto tacite, ce qui serait inadmissible.

Le membre fait ensuite observer que la minorité linguistique est protégée dans les deux Chambres par la règle de la majorité qualifiée. Alors que dans d'autres Etats fédéraux, les minorités ne sont protégées par des verrous que dans l'une des deux assemblées, en Belgique, elles le sont dans les deux Chambres. Le groupe auquel l'intervenant appartient propose de maintenir la protection dans les deux Chambres, mais de ne plus exiger qu'une majorité dans chaque groupe linguistique.

Le membre plaide ensuite pour la limitation des compétences du Sénat : celui-ci disposerait, avec la Chambre, de la plénitude du pouvoir législatif en matière de révision de la Constitution, de législation spéciale et de droit des traités. Le Sénat serait en outre la seule assemblée compétente pour résoudre les conflits d'intérêts.

La Chambre aurait une compétence exclusive pour toutes les autres matières.

*
* *

Un deuxième orateur rappelle que des critiques sur la répartition des compétences entre la Chambre et le Sénat ont été très largement développées dans le cadre de la discussion générale qui a précédé l'examen de la proposition de révision de l'article 1^{er}. Il entend dès lors limiter ses observations sur la proposition de révision de l'article 26 à la critique principale, c'est-à-dire la dénonciation du caractère hybride conféré au Sénat.

Cette absence d'un choix clair apparaît dans la composition retenue, qui ne fait du Sénat ni une vraie assemblée des entités fédérées ni une vraie chambre de réflexion.

Ce même caractère de compromis hybride caractérise la répartition des principales fonctions du parlement entre la Chambre et le Sénat.

Men kan zich trouwens afvragen of het hier wel echt om een verdeling gaat aangezien de grondwetgevende taak tot de bevoegdheid van de twee assemblees blijft behoren, terwijl de politieke en de budgettaire controle het onverkorte privilege van de Kamer wordt en de Senaat de voorrang zal hebben in internationale aangelegenheden; voor de uitoefening van de normatieve functie werd echter een ingewikkelde regeling uitgedokterd: integraal bicameralisme voor de wetten waarvoor een bijzondere meerderheid vereist is, alsmede voor de gewone wetten die direct verband houden met de problemen inzake de betrekkingen tussen de gemeenschappen, en behoud van de drie takken van de wetgevende macht wat de andere wetten betreft, maar met een zeer beperkte rol voor de Senaat, die een initiatiefrecht behoudt zonder dat hij inzake het voorstel evenwel het laatste woord heeft en die de (eerst in de Kamer ingediende) wetsontwerpen en de van de volksvertegenwoordigers uitgaande voorstellen mag bespreken, op voorwaarde dat hij dat formeel beslist en met dien verstande dat de Kamer zich hoe dan ook in laatste instantie over de ingediende amendementen uitspreekt.

Moet overigens ook niet worden overwogen artikel 42, dat voor herziening vatbaar is, ook echt te herzien aangezien dat artikel het amenderingsrecht regelt?

Men heeft gezegd dat de Senaat de specifieke taak van reflectiekamer zou moeten krijgen. Zou het derhalve niet opportuun zijn hem ermee te belasten het wettenarsenaal een beetje « af te stoffen »? De omvang en de moeilijkheid van die taak wordt thans onder de aandacht gebracht door de werkzaamheden van de met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke evaluatie belaste subcommissie van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet.

Aan de andere kant worden aan de Kamer exclusieve bevoegdheden opgedragen inzake verlening van de naturalisatie, vaststelling van de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers van de Koning (terwijl de aansprakelijkheid van de ministers van de gemeenschappen en gewesten met een overvloed aan voorzorgsmaatregelen omringd wordt, aangezien de desbetreffende wetten een bijzondere meerderheid vereisen en derhalve tot de op gelijke voet door Kamer en Senaat uitgeoefende bevoegdheden behoren), vaststelling van het legercontingent en de politieke en budgettaire controle.

Wat de Senaat betreft, wil het voorgestelde artikel 107*ter-bis* die instantie exclusief belasten met de regeling van de tussen de assemblees gerezen geschillen.

Aangezien de in uitzicht gestelde waarborgen zijn uitgebleven kan echter worden getwijfeld aan de werkzaamheid van de « Bundestreue » die dat nieuwe artikel van de Grondwet wil verwezenlijken. Zou die loyaliteit niet eerder symbolisch dan reëel zijn aangezien wij niet te maken zullen hebben met een

On peut d'ailleurs se demander s'il s'agit réellement d'une répartition, dès lors que la fonction constituante reste de la compétence des deux assemblees, que la fonction de contrôle politique et la fonction budgétaire deviennent des prérogatives exclusives de la Chambre et que la fonction internationale fait l'objet d'une priorité pour le Sénat, tandis que l'exercice de la fonction normative relève d'un règlement complexe : bicaméralisme intégral pour les lois à majorité spéciale et les lois ordinaires touchant directement à des problèmes de relations entre les communautés, maintien des trois branches du pouvoir législatif pour les autres lois, mais avec un rôle très diminué pour le Sénat, qui conserve un droit d'initiative sans plus avoir le dernier mot sur la proposition et qui peut discuter des projets de loi (déposés prioritairement à la Chambre) et des propositions émanant des députés à condition qu'il le décide formellement, la Chambre conservant de toute manière le dernier mot sur les éventuels amendements proposés.

Ne faudrait-il d'ailleurs pas envisager de réviser également l'article 42, qui est ouvert à révision, puisque cet article règle le droit d'amendement?

On a déclaré que le Sénat devait se voir conférer le rôle spécifique de chambre de réflexion. Ne serait-il pas opportun de lui confier dès lors la mission de dépoussiérer l'arsenal législatif, tâche dont l'ampleur et la difficulté sont actuellement mises en lumière par les travaux de la sous-commission de la Commission de révision de la Constitution chargée de l'examen de propositions instituant une évaluation périodique de la législation?

La Chambre se voit pour sa part attribuer des compétences exclusives en matière d'octroi de la naturalisation, de détermination de la responsabilité civile et pénale des ministres du Roi (alors que la responsabilité des ministres communautaires et régionaux fait l'objet d'un plus grand luxe de précautions, les lois en cette matière nécessitant la majorité spéciale et relevant dès lors des compétences exercées sur un pied d'égalité par la Chambre et le Sénat), de fixation du contingent de l'armée et d'exercice du contrôle politique et budgétaire.

Quant au Sénat, l'article 107*ter-bis* en proposition vise à lui réserver le règlement des conflits entre assemblees.

Il est toutefois permis de se demander si, vu l'absence de garanties prévues, la loyauté fédérale que ce nouvel article de la Constitution vise à organiser sera effective. Le rôle du Sénat en cette matière ne risque-t-il pas d'être plus symbolique que réel, puisqu'il s'agira d'exercer non un contrôle juridictionnel mais

rechterlijke controle maar wel met een politieke opportuniteitscontrole via met redenen omklede adviezen die geen directe gevolgen hebben ?

Is het bovendien wel gepast om uitgerekend die bevoegdheid aan de Senaat toe te kennen zonder dat die assemblee paritair samengesteld wordt ? Als men zo tewerk gaat, dreigt men de bestaande spanningen gewoon te laten voortduren.

Zullen de aan de nieuwe Senaat opgelegde termijnen hem overigens wel in staat stellen zijn taak van reflectiekamer naar behoren te vervullen ? Wordt de demotivering van de senatoren op die manier niet in de hand gewerkt ?

Men kan zich ten andere afvragen of de zogenaamde gereserveerde bevoegdheden — en meer bepaald het optreden van de wetgever overeenkomstig titel II van de Grondwet — niet binnen het bestek van het integrale tweekamerstelsel zouden moeten blijven.

Inzake de hybridische samenstelling van de Senaat, waartegen reeds stemmen opgegaan zijn, dient erop te worden gewezen dat die een belangrijke nieuwigheid bevat. De verdeling van de senatoren van de gemeenschap en van de gecoöpteerde senatoren steunt namelijk op de verdeling, tussen de politieke partijen, van de rechtstreeks verkozen senatoren zonder dat men om die verdeling te verrichten voor ieder van die categorieën van senatoren opnieuw vanaf nul begint te tellen. Welke prognoses kunnen in dat verband worden gemaakt op basis van de uitslagen van de jongste verkiezingen ?

Ten slotte lijkt de verzoeningstaak die is opgedragen aan de Senaat als plaats waar de gemeenschappen en gewesten elkaar ontmoeten en van gedachten wisselen nogal twijfelachtig als men de voorgestelde samenstelling van die assemblee bekijkt. De initiatiefnemers van de hervorming redeneren echter spijtig genoeg in termen van een verzuilings- en confrontatiefederalisme.

*
* *

Een andere spreker memoreert dat de hervorming van het tweekamerstelsel al ettelijke jaren op de agenda staat. Wil men snel wetgevend optreden om doeltreffend in te spelen op de problemen die onze samenleving beroeren, dan werkt een integraal tweekamerstelsel immers echt remmend.

Het voorliggende ontwerp tot hervorming kiest voor het behoud van een « aangepast » tweekamerstelsel waarbij de « specialisatie » als voorwaarde naar voren wordt geschoven om het parlement aan de federale structuur aan te passen, maar ook om tot een betere taakverdeling tussen beide assemblees te komen.

Die keuze was trouwens al gemaakt bij de werkzaamheden van de gemengde parlementaire commissie voor de hervorming der instellingen, maar zonder dat die het eens kon worden over de uiteindelijke vorm die het tweekamerstelsel zou aannemen;

un contrôle politique d'opportunité, par le biais d'avis motivés sans conséquences directes ?

Est-il en outre opportun de confier précisément cette compétence-là au Sénat, si on ne prévoit pas de rendre la composition de celui-ci paritaire ? On risque de se limiter ainsi à postposer simplement les tensions existantes.

D'autre part, les délais impartis au nouveau Sénat lui permettent-ils de remplir véritablement sa fonction de chambre de réflexion ? N'organise-t-on pas de la sorte la démotivation des sénateurs ?

On peut par ailleurs se demander si les compétences dites réservées — et principalement les interventions du législateur en application du Titre II de la Constitution — ne devraient pas rester dans le cadre du bicaméralisme intégral ?

En ce qui concerne la composition du Sénat, dont le caractère hybride a déjà été dénoncé, elle comporte une innovation importante, puisque la répartition des sénateurs de communauté et des sénateurs cooptés se base sur la répartition, entre les partis politiques, des sénateurs élus directement, sans que, pour chacune des catégories de sénateurs, on ne recommence à compter à partir de zéro pour effectuer cette répartition. Quelles projections peut-on faire, sur la base des résultats des dernières élections ?

Enfin, la mission de conciliation dévolue au Sénat, lieu de rencontre et de dialogue entre communautés et régions, apparaît sujette à caution eu égard à la composition proposée pour le Sénat. La logique retenue par les auteurs de la réforme est malheureusement celle d'un fédéralisme de cloisonnement et d'affrontement.

*
* *

Un autre intervenant rappelle que, depuis plusieurs années déjà, la réforme du système bicaméral est à l'ordre du jour. Le bicaméralisme intégral constitue en effet un frein réel à la nécessité de pouvoir légiférer rapidement pour répondre avec efficacité aux problèmes qui se posent dans notre société.

Le présent projet de réforme opte pour le maintien d'un système bicaméral « adapté », où la « spécialisation » est considérée comme une condition, d'abord pour réaliser une adaptation du parlement à la structure fédérale et ensuite pour réaliser une meilleure répartition des tâches entre les deux assemblees.

Cette option avait d'ailleurs été retenue lors des travaux de la Commission parlementaire mixte pour la réforme des institutions, sans toutefois que celle-ci puisse s'accorder sur le modèle à retenir. A cette occasion, quatre modèles avaient en effet été présen-

vier versies kwamen toen uit de bus. Tijdens de dialoog van gemeenschap tot gemeenschap werden vijf blauwdrukken voorgesteld.

Het voorliggende ontwerp tot hervorming kiest voor een *sui generis*-regeling. Het verduidelijkt de respectieve taken van Kamer en Senaat; tevens is het een blauwdruk voor een federale Senaat die een evenwicht moet vormen tussen de noodzakelijke democratische legitimiteit, de vertegenwoordiging van de deelgebieden en het principe van de pariteit.

De democratische legitimiteit vindt men terug in het feit dat de Senaat niet uitsluitend zal zijn samengesteld door leden die getrapt worden verkozen, maar tevens uit senatoren die in « Europese » kieskringen, die overeenstemmen met een gemeenschap, bij algemene rechtstreekse verkiezingen worden verkozen.

De vertegenwoordiging van de deelgebieden wordt gewaarborgd door de aanwezigheid van senatoren die door en uit de gemeenschapsraden worden aangewezen.

De pariteit, tenslotte, geldt voor de senatoren die door de gemeenschapsraden worden aangewezen, waarbij in de federale assemblee beide grote gemeenschappen formeel worden gelijkgesteld. Spreker betreurt evenwel dat de Duitse Gemeenschap niet door twee senatoren wordt vertegenwoordigd; dat zou tot een gezonde wedijver tussen hen beiden hebben geleid.

Door zijn samenstelling wordt de nieuwe Senaat bijgevolg een federale Kamer die gemachtigd wordt zich met de federale wetgeving in te laten. Daarmee kunnen alle geledingen van de Staat zeker deelnemen aan de vorming van de algemene wil en tegelijk wordt de Senaat de ontmoetingsplaats van de deelgebieden.

Volgens spreker zijn de aan de Senaat toegewezen bevoegdheden, die beantwoorden aan de dubbele vereiste om de zogenaamde pendelprocedure te vereenvoudigen en zich aan te passen aan de nieuwe aard van de Senaat, medebepalend voor de drievoudige opdracht van deze assemblee, te weten federale assemblee, reflectiekamer en assemblee waar de verschillende geledingen van de Staat elkaar kunnen ontmoeten.

Spreker vindt dat die drievoudige opdracht overduidelijk aantoonde dat men helemaal niet van een « rompsenaat » kan gewagen. Spreker brengt onder de aandacht dat de aard zelf van de Senaat niet toestaat dat deze instelling de uiteindelijke beslissingen zou nemen met betrekking tot de gewone wetgeving, wat sommigen daartegen ook mogen inbrengen. Volgens hem kan de Senaat op het stuk van de wetgeving overigens een aanzienlijke rol spelen. Het is immers nauwelijks denkbaar dat de Kamer wegens actualiteitsgebonden politieke redenen de argumenten van de Senaat — die zich door de aard zelf van de instelling niet met het dagelijkse beleid hoeft in te laten — zou verwerpen.

*
* *

tés. Ensuite, au cours du dialogue de communauté à communauté, cinq modèles furent proposés.

Le système retenu par le projet de réforme présente un caractère *sui generis*. Il apporte une clarification au rôle respectif de la Chambre et du Sénat et propose un modèle de Sénat fédéral qui constitue un équilibre entre la nécessité d'une légitimité démocratique, la représentation des entités fédérées et le principe de la parité.

La légitimité démocratique se traduit par le fait que le Sénat ne sera pas composé exclusivement de membres élus au second degré, mais bien de sénateurs élus au suffrage universel direct dans des circonscriptions « européennes », à dimension communautaire.

La représentation des entités fédérées s'effectuera par la présence de sénateurs désignés par et parmi les conseils de communautés.

Quant à *la parité*, elle se marque pour les sénateurs désignés par les conseils de communautés, plaçant ainsi formellement les deux grandes communautés sur pied d'égalité au sein de l'assemblée fédérale. L'intervenant regrette néanmoins que la Communauté germanophone ne soit pas représentée par deux sénateurs ce qui aurait permis que s'exerce entre eux de l'émulation.

Par sa composition, le nouveau Sénat deviendra donc une chambre fédérale habilitée à connaître de la législation fédérale, c'est-à-dire assurant la participation de toutes les composantes de l'Etat à la formation de la volonté générale, tout en étant par ailleurs le lieu de rencontre des entités fédérées.

En ce qui concerne les compétences dévolues au Sénat, l'intervenant juge que, répondant au double impératif de la simplification de la procédure de la navette parlementaire et de l'adaptation à la nouvelle nature du Sénat, ces compétences déterminent le triple rôle de cette assemblee : chambre fédérale, chambre de réflexion et chambre de rencontre entre les différentes entités de l'Etat. Aux yeux de l'orateur, ces trois rôles montrent à suffisance qu'on ne peut parler d'un Sénat « croupion ».

L'intervenant relève que, si certains critiquent le fait que le Sénat n'a pas le droit de dernier mot en ce qui concerne la législation ordinaire, la nature même de l'institution s'y oppose. Il estime d'autre part que le Sénat pourra jouer un rôle prédominant dans la législation. Est-il en effet pensable que la Chambre, pour des raisons politiques d'actualité, puisse rejeter des arguments développés par le Sénat, qui, par sa nature, échappera aux contingences politiques ?

*
* *

Een ander lid brengt in herinnering dat zijn partij, zoals reeds is onderstreept tijdens de bespreking van de eerste voorstellen tot herziening, de voorgestelde hervorming over het algemeen positief beoordeelt. De hervorming regelt de autonomie van de deelgebieden met inachtneming van een aantal beginselen, waarbij de rechtstreekse verkiezing van de raden daarenboven voor een nieuwe dynamiek zal zorgen.

De voorgestelde hervorming is evenwel het resultaat van een compromis, dat volgens spreker ook minder bevredigende regelingen bevat.

Dat is bijvoorbeeld het geval voor de samenstelling van de Senaat, die trouwens niet los van de bevoegdheden van die assemblee mag worden gezien.

Is het wel nodig om een zekere vorm van *bicamérisme* te behouden, wanneer de raden die het grootste gedeelte van de bevoegdheden krijgen volgens het eenkamerstelsel zullen functioneren?

Ook op het stuk van de *reflectie*, die nu zal plaatsvinden in de Senaat waaraan de rol van reflectiekamer is toebedeeld, kon ongetwijfeld een andere regeling worden getroffen.

In tegenstelling tot wat spreker en zijn partij wensten, zal de Senaat niet worden samengesteld uit de verkozenen van de twee gemeenschapsparlementen, waardoor de Senaat de afspiegeling van de twee grote gemeenschappen zou zijn geworden. Die grote gemeenschappen zullen integendeel slechts zwak vertegenwoordigd zijn in de nieuwe Senaat.

Nog een betreurenswaardige zaak is het gedeeltelijke behoud van het *dubbelmandaat*.

Verder wordt kritiek geuit op het feit dat bepaalde senatoren gelijktijdig met de leden van de Kamer worden verkozen. Die gelijktijdige verkiezing is nogal ongelukkig en kan alleen maar verwarring zaaien bij de kiezer, die zal denken dat de Senaat een functie uitoefent in het raam van de federale bevoegdheden.

Tot slot zijn zowel de regelingen voor de samenstelling als die voor de bevoegdheden overdreven ingewikkeld.

*
* *

De eerste minister kan in zekere zin begrip opbrengen voor de door sommige leden geuite kritiek ten aanzien van het voorstel tot hervorming van de Senaat.

Hij herinnert aan de werkzaamheden (tijdens de vorige legislatuur) van de gemengde parlementaire commissie voor de hervorming der instellingen die goed werk heeft geleverd, dat trouwens als inspiratiebron voor onderhavig voorstel heeft gediend. Die commissie heeft voor de toekomstige Senaat twee modellen in aanmerking genomen. Er kon toen — de politieke context leende er zich niet toe — geen meerderheid gevonden worden voor één van die modellen.

De eerste minister geeft toe dat het voorliggend model — dat het resultaat is van het zoeken naar een compromis — een nogal hybride karakter vertoont.

Un autre membre rappelle que, ainsi qu'il a déjà été souligné lors de la discussion des premières propositions de révision, son parti émet un jugement globalement positif sur la réforme proposée, qui organise l'autonomie des entités dans le respect d'un certain nombre de principes, l'élection directe des conseils instaurant par ailleurs de nouvelles dynamiques.

La réforme proposée est toutefois le résultat d'un compromis, dont l'intervenant juge certains éléments moins satisfaisants.

Il en va ainsi pour la composition du Sénat, laquelle ne doit par ailleurs pas être envisagée indépendamment des compétences de cette assemblée.

Ainsi, le maintien d'une certaine forme de *bicamérisme* est-il bien nécessaire, dès lors que les conseils, qui se verront désormais attribuer la plus grande partie des compétences, fonctionneront selon une logique monocamérale?

Quant à la *réflexion*, organisée via le rôle de chambre de réflexion confié au Sénat, elle aurait sans doute pu être suscitée dans le cadre d'arrangements différents.

Contrairement à ce qu'auraient souhaité l'intervenant et le parti auquel il appartient, le Sénat ne sera pas composé des élus des deux parlements communautaires, ce qui en aurait fait l'émanation des deux grandes communautés. Au contraire, celles-ci ne seront que faiblement représentées dans le nouveau Sénat.

Une autre source de regret vient du maintien partiel du *double mandat*.

Une autre critique résulte de l'élection simultanée de certains sénateurs avec celle des membres de la Chambre. Cette simultanéité malencontreuse ne peut que créer la confusion dans l'esprit de l'électeur, qui sera entraîné à croire que le Sénat remplit une fonction dans le cadre des compétences fédérales.

Enfin, les mécanismes retenus, tant en matière de composition que de compétences, sont exagérément complexes.

*
* *

Le premier ministre peut comprendre, dans une certaine mesure, les critiques formulées par certains membres à propos de la proposition de réforme du Sénat.

Il rappelle que l'excellent travail réalisé (au cours de la législature précédente) par la commission parlementaire mixte pour la réforme des institutions a servi de source d'inspiration pour l'élaboration de la proposition à l'examen. Cette commission a retenu deux modèles de configuration du futur Sénat. A l'époque, aucune majorité n'a pu se dégager en faveur de l'un de ces modèles, le contexte politique ne s'y prêtant pas.

Le premier ministre concède que le modèle qui est aujourd'hui proposé — et qui est le résultat de la recherche d'un compromis — présente un caractère assez hybride.

De gevoelige wijziging die aan het traditioneel tweekamerstelsel wordt aangebracht, mag echter geenszins onderschat worden.

Het feit dat de budgettaire functie en de functie van beleidscontrole exclusief aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zullen toebehoren, brengt mee dat het politiek zwaartepunt in de Kamer zal liggen.

De rol van de Senaat zal zich vooral op het vlak van de wetgeving situeren.

De eerste minister hoopt dat de Senaat niet systematisch elk wetsontwerp in tweede lezing zal onderzoeken, maar zal inzien dat hij zijn positie vooral kan versterken door selectief te werk te gaan en zijn aandacht toe te spitsen op belangrijke ontwerpen.

Er bestaat geen reden om zich over deze hervorming van het tweekamerstelsel denigrerend uit te laten. Deze gaat verder dan men bij een eerste en oppervlakkig onderzoek zou verwachten en zal volgens de eerste minister leiden tot versterking van het federaal gezag.

Het belang van de nieuwe rol van de Senaat kan niet worden ontkend.

De eerste minister is het met één van vorige sprekers eens dat er volledige duidelijkheid moet bestaan over de rol van de Senaat ten aanzien van het sluiten van verdragen.

Hij deelt mee dat, naar aanleiding van de bespreking van artikel 68 van de Grondwet, over deze problematiek een nota ter beschikking zal worden gesteld.

Op vraag van een lid, zal de eerste minister in het verslag een projectie van de samenstelling van de Senaat (op basis van de uitslagen van de jongste verkiezingen) laten opnemen.

Een lid verwijst naar het voorgestelde artikel 41, § 2, tweede lid, waarin wordt gestipuleerd dat een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid, andere wetten kan aanduiden waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn. Volgens spreekster is het niet aangewezen die bepaling in de Grondwet in te schrijven. Zij vraagt zich af welke redenering aan de basis hiervan ligt.

De eerste minister antwoordt dat een zekere soepelheid aangewezen is om niet te moeten wachten op een grondwetsherziening om de bevoegdheden van de Senaat uit te breiden, indien die aanpassing noodzakelijk blijkt ingevolge bepaalde ontwikkelingen in de samenleving.

Die geest van overleg werd trouwens ook in andere artikelen ingebouwd ten einde te vermijden dat beide instellingen als concurrerende organen zouden optreden.

Een lid merkt op dat door artikel 41, § 2, tweede lid, enkel een uitbreiding van de bevoegdheden van de Senaat wordt beoogd. Hij vraagt zich af of het niet logischer ware geweest te voorzien in de mogelijkheid om in beide richtingen wijzigingen aan het bevoegdheidspakket aan te brengen.

Il ne faudrait toutefois pas sous-estimer le remaniement sensible du système bicaméral traditionnel.

L'attribution à la Chambre des représentants d'une compétence exclusive pour les questions budgétaires et en matière de contrôle politique, implique que le centre de gravité politique se trouvera désormais dans cette assemblée.

Le Sénat s'occupera essentiellement de la législation.

Le premier ministre espère que le Sénat n'examinera pas systématiquement chaque projet de loi en deuxième lecture, mais comprendra qu'il peut renforcer son autorité en travaillant sélectivement et en se concentrant sur des projets importants.

Il n'y a aucune raison de dénigrer cette réforme du système bicaméral. Le premier ministre souligne qu'elle va plus loin qu'il n'y paraît à première vue et qu'elle contribuera à renforcer l'autorité fédérale.

L'importance du rôle que le Sénat sera appelé à jouer est indéniable.

Le premier ministre estime également, comme un des intervenants précédents, qu'il convient de définir clairement le rôle du Sénat en matière de conclusion de traités.

Il signale qu'une note relative à cette problématique sera mise à la disposition des membres lors de la discussion de l'article 68 de la Constitution.

A la demande d'un membre, le premier ministre fera insérer dans le rapport une projection de la composition du Sénat (sur la base des résultats des dernières élections).

Un membre renvoie à l'article 41, § 2, deuxième alinéa, proposé, qui dispose qu'une loi adoptée à la majorité spéciale peut désigner d'autres lois pour lesquelles la Chambre des représentants et le Sénat ont la même compétence. L'intervenante juge inopportun d'inscrire cette disposition dans la Constitution. Elle se demande sur quel raisonnement se fonde cette proposition.

Le premier ministre répond qu'une certaine souplesse est nécessaire afin de ne pas devoir attendre une révision de la Constitution pour étendre les compétences du Sénat au cas où une telle adaptation s'avérerait nécessaire par suite de certaines évolutions au sein de la société.

Cet esprit de concertation se retrouve d'ailleurs aussi dans d'autres articles, afin d'éviter que les deux institutions ne deviennent concurrentes.

Un membre fait observer que l'article 41, § 2, deuxième alinéa, prévoit uniquement une extension des compétences du Sénat. Il se demande s'il n'aurait pas été plus logique de prévoir aussi une limitation éventuelle de ces compétences.

Uitgaande van de vaststelling dat de Kamer van volksvertegenwoordigers exclusief bevoegd is voor onder meer de begrotingen en de rekeningen, wenst het lid te vernemen wie bevoegd zal zijn voor het onderzoek van de programmawetten die voor de uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn. Wat zal er gebeuren indien bepalingen van een programmawet eveneens tot de bevoegdheid van de Senaat behoren? Hij vraagt zich af of de sedert decennia aangevende techniek van programmawetten in het nieuwe tweekamerstelsel nog wel werkzaam zal zijn.

Een lid is van oordeel dat er inderdaad duidelijkheid moet bestaan over de vraag of het onderzoek van programmawetten al dan niet behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers (bevoegdheid inzake de begrotingen en de rekeningen). Voorts mag er niet uit het oog worden verloren dat door deze wetten vaak grondige wijzigingen worden aangebracht in tal van basiswetgevingen (sociale zekerheid, fiscaliteit, ...)

De eerste minister antwoordt dat programmawetten ongetwijfeld een budgettair aspect vertonen, maar geenszins tot de begrotingen in de eigenlijke zin van het woord kunnen worden gerekend. De bij programmawetten te regelen materies zullen evenwel meestal behoren tot de bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, bevoegdheid waarvoor de Senaat als reflectiekamer kan optreden.

De in artikel 41, § 2, eerste lid, opgesomde bevoegdheden — waarvoor Kamer en Senaat gelijkelijk bevoegd zijn — betreffen namelijk basiswetgevingen die weinig uitstaans hebben met de courante werking van de Staat.

De eerste minister voegt eraan toe dat, indien een te wijzigen materie toch zou behoren tot de gelijkelijke bevoegdheden van Kamer en Senaat, het aangewezen is hiervoor een afzonderlijk ontwerp van programmawet in te dienen. Maar in de praktijk zal dit eerder uitzonderlijk zijn.

De eerste minister hoopt bovendien dat de Senaat zich, wat de programmawetten betreft, vrij soepel zal opstellen en de goedkeuring ervan niet al te zeer zal vertragen.

Hij herhaalt dat de Senaat vooral een dynamische rol kan spelen bij de totstandkoming van basiswetten.

Een lid sluit zich bij die wens aan. Door gebruik te maken van het amenderingsrecht, zou de Senaat de goedkeuring van de programmawetten — die uitvoering moeten geven aan de begroting — kunnen bemoeilijken. Het zou onlogisch zijn dat de Senaat, via de goedkeuring van programmawetten, zich met de beleidscontrole en de budgettaire functie zou inlaten.

De eerste minister deelt deze bekommernis. Hij is ervan overtuigd dat de Senaat zijn rol zal kunnen versterken indien hij van meetaf aan niet zal optreden vanuit de traditie van het klassieke tweekamerstelsel waarbij elk wetsontwerp door beide kamers ten gronde moet worden onderzocht, maar wel door

Puisque seule la Chambre des représentants pourra examiner les budgets et les comptes, le membre demande qui sera compétent pour l'examen des lois-programmes nécessaires à l'exécution du budget. Qu'advient-il si certaines matières figurant dans une loi-programme relèvent aussi de la compétence du Sénat? Il se demande si la technique des lois-programmes, utilisée depuis des décennies, sera encore fonctionnelle dans le nouveau système bicaméral.

Un membre estime qu'il faut en effet préciser clairement si l'examen des lois-programmes relève ou non de la compétence exclusive de la Chambre des représentants (compétence en matière de budgets et de comptes). D'autre part, il ne faut pas oublier que ces lois modifient fréquemment de manière fondamentale bon nombre de législations de base (sécurité sociale, fiscalité, ...).

Le premier ministre répond que si les lois-programmes présentent incontestablement un aspect budgétaire, il ne faut cependant pas les considérer comme des budgets au sens propre du terme. Les matières inscrites dans les lois-programmes relèveront toutefois la plupart du temps de la compétence de la Chambre des représentants, le Sénat pourrait jouer le rôle de chambre de réflexion.

Les compétences énumérées à l'article 41, § 2, premier alinéa — qui sont exercées sur un pied d'égalité par la Chambre et le Sénat — concernent notamment des législations de base, qui n'ont que peu de rapport avec le fonctionnement courant de l'Etat.

Le premier ministre précise que si une matière à modifier relevait des compétences exercées sur un pied d'égalité par la Chambre et le Sénat, elle devrait faire l'objet d'un projet de loi-programme distinct. Mais un tel cas sera plutôt exceptionnel dans la pratique.

Le premier ministre espère en outre que le Sénat fera preuve de souplesse en ce qui concerne les lois-programmes et qu'il ne retardera pas trop leur adaptation.

Il répète que le Sénat aura l'occasion de jouer un rôle dynamique sur le plan de la confection des lois de base.

Un membre se rallie à ce point de vue. En faisant usage de son droit d'amendement, le Sénat pourrait entraver l'adoption des lois-programmes, qui permettent l'exécution du budget. Il serait illogique que le Sénat profite de l'examen des lois-programmes pour s'immiscer dans la politique et le contrôle budgétaires.

Le premier ministre partage cette préoccupation. Il est convaincu que le Sénat pourra renforcer son rôle si, décidant d'emblée de ne plus agir dans la tradition du bicaméralisme classique, dans lequel les deux assemblées doivent procéder à un examen approfondi de chaque projet de loi, il décide de concentrer son

vooral aandacht te besteden aan de wetgeving die betrekking heeft op belangrijke maatschappelijke problemen.

Een lid, dat aan de werkzaamheden van voornoemde gemengde commissie Kamer-Senaat heeft deelgenomen, herinnert eraan dat één van de vaststellingen van de commissie was dat het niet aangegeven was de bevoegdheden inzake de gewone wetgeving te verdelen over Kamer en Senaat. Die wetgeving heeft meestal te maken met politieke keuzen en de wijzigingen ervan hebben bijna altijd budgettaire gevolgen.

Sommigen hebben gepleit om de Senaat exclusief bevoegd te maken voor bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek, het Strafwetboek, enz. Spreker was hier geen voorstander van, omdat dergelijk systeem tot incoherenties zou geleid hebben.

Spreker sluit zich derhalve volledig aan bij de wens van de eerste minister dat de Senaat zich een specifieke rol zou trachten toe te eigenen.

Een ander lid vraagt wat er zal gebeuren indien gebruik gemaakt wordt van de techniek van begrotingsruiters. Zal die bepaling uit de begroting moeten worden gelicht, indien die betrekking heeft op een materie waarvoor Kamer en Senaat gelijkelijk bevoegd zijn?

De eerste minister is van oordeel dat het gebruik van deze techniek — zeker in het licht van de nieuwe taakverdeling tussen Kamer en Senaat — vermeden moet worden. Hoe dan ook, begrotingsruiters behoren tot de begroting en dus tot de exclusieve bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

*
* *

III. — BESPREKING VAN DE AMENDEMENTEN EN STEMMINGEN

Amendement n° 4 van de heer Gabriëls (Stuk n° 894/2)

De heer Gabriëls dient een amendement n° 4 in ertoe strekkend de bevoegdheden van de Senaat te beperken tot die aangelegenheden die voortvloeien uit de specifieke rol die deze Kamer in het nieuwe federaal bestel nog zou uitoefenen, met name als ontmoetingsplaats voor de gemeenschappen.

Derhalve ziet hij voor de Senaat volgende taken weggelegd :

1° de verklaring tot herziening van de Grondwet en de herziening van de Grondwet;

2° de wetten aan te nemen met de in artikel 1, laatste lid bepaalde meerderheid;

3° de wetten bedoeld in artikel 25bis;

4° de wetten tot goedkeuring van samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten;

attention sur la législation relative aux problèmes sociaux importants.

Un membre qui a participé aux travaux de la commission mixte précitée, rappelle que l'une des constatations de la commission a été qu'il n'était pas souhaitable de partager entre la Chambre et le Sénat les compétences relatives à la législation ordinaire. Le législateur est souvent confronté à des choix politiques et la révision de ces derniers a presque toujours des incidences budgétaires.

Certains ont préconisé que le Sénat soit seul compétent pour des matières telles que le Code civil, le Code pénal, etc. L'intervenant n'était pas favorable à ce système qui aurait entraîné des incohérences.

Il se rallie dès lors entièrement au souhait exprimé par le premier ministre de voir le Sénat essayer de se réserver un rôle spécifique.

Un autre membre demande ce qui se passera si l'on recourt à la technique du cavalier budgétaire. Cette disposition devra-t-elle être distraite du budget si elle concerne une matière pour laquelle la Chambre et le Sénat sont tous deux compétents?

Le Premier Ministre répond qu'un cavalier budgétaire relève en tant que tel du budget et est par conséquent de la compétence exclusive de la Chambre des représentants. Il estime cependant qu'il conviendra d'éviter de recourir à cette technique, compte tenu notamment de la nouvelle répartition des tâches entre la Chambre et le Sénat.

*
* *

III. — DISCUSSION DES AMENDEMENTS ET VOTES

Amendement n° 4 de M. Gabriëls (Doc. n° 894/2)

M. Gabriëls présente un amendement (n° 4) visant à limiter les compétences du Sénat aux matières qui ressortissent au rôle spécifique que cette assemblée jouera dans la nouvelle structure fédérale, à savoir celui de lieu de rencontre pour les communautés.

L'auteur considère dès lors que le Sénat doit être compétent pour :

1° la déclaration de révision de la Constitution et la révision de la Constitution;

2° les lois à adopter à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa;

3° les lois visées à l'article 25bis;

4° les lois portant approbation des accords de coopération conclus entre l'Etat, les communautés et les régions;

5° de wetten houdende goedkeuring van verdragen en de wetten bedoeld in artikel 68, § 1, derde lid;

6° de wetten bedoeld in artikel 108bis.

De bevoegdheden die door de voorstellen van de St.-Michielsmeerderheid aan de Senaat worden toebedeeld, zijn volgens de indiener te verregaand en getuigen geenszins van een effectieve rationalisering van de wetgevende procedure.

In een daadwerkelijk gefederaliseerd staatsbestel is het immers onlogisch twee Kamers in stand te houden die voor het gros van de bevoegdheidsmateries op voet van gelijkheid blijven optreden.

Het is niet door een beperkt aantal exclusieve bevoegdheden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toe te wijzen en omslachtige wetgevende procedures uit te werken, dat men van een aan een federaal model aangepast bicameralisme mag spreken. Integendeel, het voorgestelde systeem blijft onverkort de bestaande zwakheden en tekortkomingen van het huidige tweekamerstelsel in zich houden, hetgeen de werking van het nieuw federaal systeem in belangrijke mate zal hypothekeren.

Dit amendement wordt verworpen met 10 tegen 5 stemmen en 1 onthouding.

*
* *

Amendement n° 5 van de heren Reynders en Ducarme (Stuk n° 894/2)

De heren Reynders en Ducarme dienen een amendement n° 5 in ertoe strekkend de Senaat af te schaffen. Ter verantwoording kunnen drie argumenten worden aangehaald :

1° de aan de Senaat toegekende bevoegdheden zijn uiterst beperkt;

2° de samenstelling ervan is te tweeslachtig. In plaats van de Senaat resoluut om te vormen tot een kamer die de deelstaten vertegenwoordigt, werd gekozen voor een intermediair systeem van rechtstreeks verkozen senatoren, door de gemeenschappen aangeduide senatoren en van gecoöpteerde senatoren;

3° de verhoging van het totaal aantal mandatarissen. Alhoewel theoretisch het aantal van 396 tot 393 wordt teruggebracht, is het duidelijk dat dit zal toenemen ingevolge de onverenigbaarheid tussen het ambt van minister of staatssecretaris en het mandaat van parlements lid.

Door de invoering van het principe van de constitutionele autonomie kan een gelijkaardige onverenigbaarheid worden opgelegd tussen het ambt van gewest- of gemeenschapsministers en het lidmaatschap van een gewest- of gemeenschapsraad.

Bovendien laat de constitutionele autonomie de gewest- en gemeenschapsraden toe hun aantal leden te verhogen.

In het licht van deze argumenten is het niet opportuun de Senaat te behouden.

5° les lois portant approbation des traités et les lois visées à l'article 68, § 1^{er}, troisième alinéa;

6° les lois visées à l'article 108bis.

Les compétences que les propositions de la majorité soutenant les accords de la St.-Michel confèrent au Sénat sont trop étendues et ne conduisent nullement à une rationalisation effective de la procédure législative.

Dans un Etat véritablement fédéralisé, il est en effet illogique de maintenir deux Chambres qui œuvrent encore sur un pied d'égalité dans toute une série de matières.

Ce ne sont pas les quelques compétences exclusives attribuées à la Chambre des représentants, ni les procédures législatives complexes, que l'on propose qui permettraient de parler à juste titre d'un bicamérisme adapté au fédéralisme. Au contraire, le système proposé perpétue les faiblesses et les déficiences actuelles du système bicaméral, ce qui hypothéquera gravement le fonctionnement du nouveau système fédéral.

Cet amendement est rejeté par 10 voix contre 5 et une abstention.

*
* *

Amendement n° 5 de MM. Reynders et Ducarme (Doc. n° 894/2)

MM. Reynders et Ducarme présentent un amendement (n° 5) visant à supprimer le Sénat, amendement qu'ils justifient par trois arguments :

1° les compétences attribuées au Sénat sont extrêmement limitées;

2° sa composition est trop ambivalente : au lieu de transformer résolument le Sénat en une Chambre représentant les entités fédérées, on a opté pour un système intermédiaire, qui prévoit que le Sénat sera composé de sénateurs élus directement, de sénateurs désignés par les communautés et de sénateurs cooptés;

3° le nombre total de mandataires augmente. Bien que leur nombre soit théoriquement ramené de 396 à 393, il est clair que ce nombre augmentera du fait de l'incompatibilité entre la fonction de ministre ou de secrétaire d'Etat et le mandat de parlementaire.

La mise en application du principe de l'autonomie constitutive permettra d'imposer une incompatibilité analogue entre la fonction de ministre régional ou communautaire et la qualité de membre d'un conseil de région ou de communauté.

En outre, l'autonomie constitutive autorise les conseils de région et de communauté à augmenter le nombre de leurs membres.

Compte tenu de ces arguments, il n'est pas opportu de conserver le Sénat.

De afschaffing van deze instelling zou wat klaarheid kunnen scheppen in onze instellingen. Noch de bevoegdheden, noch de samenstelling van de nieuwe Senaat zijn namelijk erg begrijpelijk voor de kiezer.

Het verdwijnen van de Senaat hoeft geen afschaffing van het principe van de tweede lezing te betekenen. Zich inspirerend op wat in de raden gebeurt, zou er systematisch in de Kamer van volksvertegenwoordigers tot een tweede lezing van de goedgekeurde teksten kunnen worden overgegaan.

Amendement n° 5 van de heren Reynders en Ducarme wordt verworpen met 10 tegen 4 stemmen en 2 onthoudingen.

*
* *

Amendement n° 6 van de heren Reynders, Ducarme en Duquesne (Stuk n° 894/2)

Amendement n° 6 van de heren Reynders, Ducarme en Duquesne strekt ertoe artikel 26 met een derde lid aan te vullen ten einde de Kamer te verplichten de Senaat in kennis te stellen van de indiening en goedkeuring van wetsontwerpen en zulks binnen een termijn van drie dagen.

Volgens de *indieners* moet vermeden worden dat de Senaat die informatie via een andere weg zou moeten vernemen.

De eerste minister antwoordt dat in de oprichting van een parlementaire overlegcommissie wordt voorzien. Dergelijke aangelegenheden zullen zijns inziens door deze commissie geregeld worden.

De voorzitter is van mening dat beide Kamers, zoals trouwens nu ook gebeurt, elkaar zullen informeren zonder dat die verplichting uitdrukkelijk in de Grondwet is opgenomen.

Dit amendement wordt verworpen met 10 tegen 5 stemmen en 1 onthouding.

*
* *

Amendement n° 1 en subamendement n° 2 van de heer Duquesne (Stuk n° 894/2)

Amendement n° 1 van de heer Duquesne strekt ertoe artikel 26 aan te vullen met een overgangsbepaling die bepaalt dat de datum van inwerkingtreding van dit artikel maar door de Kamers kan worden vastgesteld na de organisatie van een volksraadpleging.

Uit de resultaten van die raadpleging moet het standpunt van de bevolking van de verschillende gemeenschappen kunnen worden afgeleid.

Het subamendement n° 2 van de heer Duquesne strekt ertoe bij de organisatie van de volksraadpleging ervoor te waken dat uit de resultaten het standpunt van de bevolking van de verschillende gemeenschappen en gewesten kan worden afgeleid.

La suppression de cette institution serait de nature à clarifier nos institutions étant donné que ni les compétences, ni la composition du nouveau Sénat sont de nature à être comprises par l'électeur.

La disparition du Sénat ne signifie pas nécessairement la suppression du principe de la deuxième lecture. On pourrait très bien procéder à la Chambre des représentants à une deuxième lecture systématique des textes adoptés, à l'instar de ce qui se fait aux conseils.

L'amendement n° 5 de MM. Reynders et Ducarme est rejeté par 10 voix contre 4 et 2 abstentions.

*
* *

Amendement n° 6 de MM. Reynders, Ducarme et Duquesne (Doc. n° 894/2)

L'amendement n° 6 de MM. Reynders, Ducarme et Duquesne tend à compléter l'article 26 par un troisième alinéa obligeant la Chambre à informer le Sénat du dépôt et de l'adoption de projets de loi dans un délai de trois jours.

Les auteurs estiment qu'il faut éviter que le Sénat doive en être informé par un autre canal.

Le premier ministre répond qu'il est prévu de créer une commission de concertation parlementaire. Il estime que ce genre de questions pourront être réglées par cette commission.

Le président déclare que les deux assemblées s'informeront mutuellement, comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle, sans que la Constitution les oblige explicitement à le faire.

Cet amendement est rejeté par 10 voix contre 5 et une abstention.

*
* *

Amendement n° 1 et sous-amendement n° 2 de M. Duquesne (Doc. n° 894/2)

L'amendement n° 1 de M. Duquesne vise à compléter l'article 26 par une disposition transitoire prévoyant que l'entrée en vigueur de cet article ne peut être fixée par les Chambres qu'après l'organisation d'une consultation populaire.

Les résultats de cette consultation devront faire apparaître le point de vue de la population des différentes communautés.

Le sous-amendement n° 2 de M. Duquesne vise à garantir que la consultation populaire sera organisée de telle manière que ses résultats puissent faire apparaître le point de vue de la population des différentes communautés et régions.

Amendement n° 1 van de heer Duquesne wordt verworpen met 10 tegen 3 stemmen en 3 onthoudingen.

Subamendement n° 2 van de heer Duquesne wordt verworpen met 11 tegen 3 stemmen en 2 onthoudingen.

*
* *

Amendement n° 3 van de heer Duquesne (Stuk n° 894/2)

Amendement n° 3 van de heer Duquesne strekt ertoe artikel 26 met een overgangsbepaling aan te vullen waardoor dit artikel pas in werking zal kunnen treden nadat de regering overeenkomstig artikel 132 een voorstel tot herziening van de structuur van de Grondwet zal hebben ingediend.

Spreeker meent dat de tekst concordantie behoeft inzake terminologie en nummering om een samenhangende, duidelijke en voor alle burgers bevattelijke redactie van de Grondwet te verkrijgen.

De rechtszekerheid gebiedt derhalve dat de Belgische Grondwet pas na het doorvoeren van die aanpassing in werking treedt.

Amendement n° 3 van de heer Duquesne wordt verworpen met 10 tegen 3 stemmen en 3 onthoudingen.

*
* *

Het ontwerp tot herziening van artikel 26 wordt aangenomen met 10 tegen 6 stemmen.

De Rapporteur,

P. TANT

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

L'amendement n° 1 de M. Duquesne est rejeté par 10 voix contre 3 et 3 abstentions.

Le sous-amendement n° 2 de M. Duquesne est rejeté par 11 voix contre 3 et 2 abstentions.

*
* *

Amendement n° 3 de M. Duquesne (Doc. n° 894/2)

L'amendement n° 3 de M. Duquesne tend à compléter l'article 26 par une disposition transitoire prévoyant que cet article ne pourra entrer en vigueur qu'après que le gouvernement aura déposé une proposition de révision de la structure de la Constitution conformément à l'article 132.

L'auteur estime qu'une mise en concordance terminologique et numérolologique est indispensable pour rendre le texte de la Constitution cohérent, clair et explicable à tous les citoyens.

Il est donc nécessaire, pour la sécurité juridique, que le texte de la loi fondamentale de la Belgique, n'entre en vigueur qu'une fois cette adaptation réalisée.

L'amendement n° 3 de M. Duquesne est rejeté par 10 voix contre 3 et 3 abstentions.

*
* *

Le projet de révision de l'article 26 est adopté par 10 voix contre 6.

Le Rapporteur,

P. TANT

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB