

SEANCES DU JEUDI 4 DECEMBRE 1986
VERGADERINGEN VAN DONDERDAG 4 DECEMBER 1986ASSEMBLEE
PLENAIRE VERGADERINGSEANCE DU MATIN
OCHTENDVERGADERING

SOMMAIRE:

CONGES:

Page 258.

PROJET DE LOI (Discussion):

Projet de loi portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1^{er} de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Discussion générale. — *Orateurs*: M. Wyninckx, M. Martens, Premier ministre, MM. Lallemand, Henrion, Mme Aelvoet, M. Lepaffe, p. 258.

INHOUDSOPGAVE:

VERLOF:

Bladzijde 258.

ONTWERP VAN WET (Bespreking)

Ontwerp van wet tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van artikel 1 van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Algemene beraadslaging. — *Sprekers*: de heer Wyninckx, de heer Martens, Eerste minister, de heren Lallemand, Henrion, mevrouw Aelvoet, de heer Lepaffe, blz. 258.

PRESIDENCE DE M. LEEMANS, PRESIDENT
VOORZITTERSCHAP VAN DE HEER LEEMANS, VOORZITTER

M. Mouton et Mme Panneels-Van Baelen, secrétaires, prennent place au bureau.

De heer Mouton en mevrouw Panneels-Van Baelen, secretarissen, nemen plaats aan het bureau.

Le procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.

De notulen van de jongste vergadering worden ter tafel gelegd.

La séance est ouverte à 10 h 5 m.

De vergadering wordt geopend te 10 u. 5 m.

CONGES — VERLOF

MM. De Baere et Van Der Niepen, pour raison de santé, demandent un congé.

Vragen verlof: de heren De Baere, Van Der Niepen, om gezondheidsredenen, en de heer Deworme, wegens andere plichten.

— Ces congés sont accordés.

Dit verlof wordt toegestaan.

MM. Collignon, empêché, Basecq et Vanlerberghe, pour d'autres devoirs, Mommerency, pour raison de santé, demandent d'excuser leur absence à la réunion de ce matin.

Afwezig met bericht van verhindering: de heren Collignon, belet, Basecq en Vanlerberghe, wegens andere plichten, en Mommerency, om gezondheidsredenen.

— Pris pour information.

Voor kennisgeving.

ONTWERP VAN WET TOT BEKRACHTIGING VAN DE KONINKLIJKE BESLUITEN VASTGESTELD TER UITVOERING VAN ARTIKEL 1 VAN DE WET VAN 27 MAART 1986 TOT TOEKENNING VAN BEPAALDE BIJZONDERE MACHTEN AAN DE KONING

Verzoek om advies van de Raad van State

Algemene beraadslaging

PROJET DE LOI PORTANT CONFIRMATION DES ARRETES ROYAUX PRIS EN EXECUTION DE L'ARTICLE 1^{er} DE LA LOI DU 27 MARS 1986 ATTRIBUANT CERTAINS POUVOIRS SPECIAUX AU ROI

Demande d'avis du Conseil d'Etat

Discussion générale

De Voorzitter. — Aan de orde is de bespreking van het ontwerp van wet tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van artikel 1 van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1^{er} de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Het woord is aan de heer Wyninckx voor een beroep op het reglement.

De heer Wyninckx (beroep op het reglement). — Mijnheer de Voorzitter, ik heb een beroep gedaan op het reglement om de Eerste minister de gelegenheid te bieden enige duidelijkheid te geven vóór het eigenlijk debat aanvangt.

Mijnheer de Eerste minister, op 29 september 1986 het u aan de Kamer van volksvertegenwoordigers een eerste verslag uitgebracht over de maatregelen, genomen ter uitvoering van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning. Nadien is het ontwerp van wet tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten versast naar de Senaat. Tot op dat ogenblik is alles normaal verlopen.

Voor de koninklijke besluiten hebt u het advies gevraagd van de Raad van State. U hebt dat ook gedaan voor het ontwerp van wet tot bekrachtiging van die koninklijke besluiten.

Over wat daarop volgt, krijgen wij graag enige verduidelijking. De Raad van State maakt op bladzijde 44 van document 393 gewag van 66 koninklijke besluiten. In de commissies van de Senaat werd echter gesproken van 70 koninklijke besluiten.

Welke vier koninklijke besluiten werden niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd en waarom niet? Was dit één van de vele slordigheden? Was dit wellicht een opzettelijke vergetelheid omdat het niet opportuun was die vier koninklijke besluiten aan de lijst toe te voegen? Hebt u of hebben uw ministers of mederwerkers achteraf

ontdekt dat er vier koninklijke besluiten in de vergeethoek waren geraakt?

Er is geen enkele reden waarom 66 koninklijke besluiten voor advies aan de Raad van State werden voorgelegd en 4 niet. Daarover is klaarheid gewenst vooraleer de beraadslaging kan worden aangevat.

In de beide fasen, zowel in de preliminaire vóór de publikatie als op het ogenblik van de bekrachtigingswet, hebt u een beroep gedaan op het advies van de Raad van State zoals u trouwens tijdens het debat had verklaard. Plotseling zijn wij het spoor bijster van vier koninklijke besluiten die niet voor advies aan de Raad van State werden voorgelegd of die niet in het advies werden vermeld. (*Applaus op de socialistische banken.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de Eerste minister.

De heer Martens, Eerste minister. — Mijnheer de Voorzitter, ik kan op de meest formele wijze bevestigen dat alle ontwerpen van bijzondere-machtenbesluiten werden voorgelegd voor advies aan de Raad van State. Er is daarop geen enkele uitzondering. Trouwens, die bijzondere-machtenbesluiten werden altijd gepubliceerd samen met het advies van de Raad van State in het *Belgisch Staatsblad*. Dat is het eerste en het belangrijkste punt.

Ten tweede, de wet op de bijzondere machten schrijft voor in artikel 6, paragraaf 1: «Over de besluiten genomen krachtens de door artikel 1 toegekende machten, en bekendgemaakt vóór 1 augustus 1986, zal vóór 30 september 1986 bij de Kamers verslag worden uitgebracht. Deze besluiten zijn opgeheven op 31 december 1986, indien ze vóór die datum niet door de wet zijn bekrachtigd.» Dat betekent *in concreto* dat de regering enkel verplicht was aan de Wetgevende Kamers vóór 30 september verslag uit te brengen over de besluiten die vóór 1 augustus werden gepubliceerd en die bepaalde besluiten — het waren er maar enkele — ter bekrachtiging voor te leggen aan het Parlement. We staan hier dus voor een geval van *excès de zèle* aangezien de regering heeft beslist ook over de besluiten die na 1 augustus 1986 werden gepubliceerd, tot en met de maand oktober, meen ik, verslag uit te brengen bij de Wetgevende Kamers, wat normaal krachtens de wet slechts diende volgende jaar te gebeuren, en ook voor deze besluiten de bekrachtiging te vragen.

Ik kan niet onmiddellijk antwoorden inzake de cijfers die geciteerd worden in verband met het aantal koninklijke besluiten. Ik zal dit laten verifiëren. Over alle besluiten die werden gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* vóór die bepaalde datum in oktober werd het advies gevraagd van de Raad van State. Wij gaan dus verder dan de wet voorschrijft. Wij hebben verslag uitgebracht over die besluiten in een document dat aan het Parlement werd overgezonden en wij vragen reeds nu de bekrachtiging van die besluiten. Volgens de wet dienden wij dit enkel te doen voor de besluiten gepubliceerd tot en met 1 augustus. Ik zal onmiddellijk laten nagaan wat er in de optelling van de koninklijke besluiten eventueel is verkeerd gegaan. Er bestaat nochtans niet de minste twijfel over dat wij ter zake de normale procedure hebben gevolgd. (*Applaus op de banken van de meerderheid.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Wyninckx.

De heer Wyninckx. — Mijnheer de Voorzitter, de Eerste minister heeft dus toegegeven dat hij het antwoord moet schuldig blijven over welke vier koninklijke besluiten de Raad van State niet werd geraadpleegd. (*Protest op de banken van de meerderheid.*) Ik had het niet over de aanvangsfase vóór de bekendmaking in het *Staatsblad*, maar over het bekrachtigingsontwerp, mijnheer de Eerste minister. Dat is natuurlijk niet hetzelfde. U kan van mening zijn dat de regering aan *excès de zèle* doet door het bekrachtigingsontwerp als dusdanig van advies van de Raad van State voor te leggen. Maar, ofwel wordt het gedaan, ofwel wordt het niet gedaan. Indien slechts 66 van de 70 koninklijke besluiten voor advies aan de Raad van State werden voorgelegd, rijst uiteraard de vraag waarom de vier andere niet werden voorgelegd en of de Senaat nu wenst dat de Raad van State er eveneens advies van uitbrengt. Zulks hoeft onze werkzaamheden niet te onderbreken. Het is perfect mogelijk, mijnheer de Voorzitter, dat u van uw gezag gebruik maakt om die vier koninklijke besluiten onmiddellijk voor advies naar de Raad van State te zenden. U hebt daartoe het recht en eigenlijk ook de plicht. Formeel heb ik gelijk. Formeel ontberen wij het advies van de Raad van State over de vier kwestieuze koninklijke besluiten.

Mijn vraag heeft tot doel de vier koninklijke besluiten — zodra de Eerste minister zal hebben ontdekt over welke koninklijke besluiten het gaat want dit is nog altijd niet het geval — voor spoedadvies voor te leggen aan de Raad van State, zoals het hoort, zonder dat er van *excès de zèle* sprake kan zijn. Ondertussen kunnen wij het debat voortzetten, maar de vier besluiten in kwestie kunnen wij slechts behandelen nadat wij kennis zullen hebben gekregen van het advies van de Raad van State.

Ter zake, mijnheer de Voorzitter, zouden wij een beroep kunnen doen op een andere procedure. De Eerste minister zal begrijpen dat wanneer de oppositie dit wenst, zij op de formele reglementaire wijze een beroep kan doen op de Raad van State. Ik wens dit niet te doen maar ik doe wel een beroep op u om dit debat in alle orde te doen verlopen. Dit zal enkel mogelijk zijn wanneer de Raad van State ook over de bekrachtiging van die vier koninklijke besluiten zijn advies zal hebben uitgebracht.

De Voorzitter. — Het woord is aan de Eerste minister.

De heer Martens, Eerste minister. — Mijnheer de Voorzitter, ik preciseer dat het in dit bekrachtigingsontwerp niet gaat over het voorleggen van koninklijke besluiten aan de Raad van State. Die werden voorgedragen en werden slechts gepubliceerd nadat advies werd uitgebracht door de Raad van State. De Raad van State heeft advies uitgebracht over de akte van bekrachtiging, niet over ieder besluit afzonderlijk.

Het is mogelijk dat er bij wijze van amendement nog drie of vier koninklijke besluiten werden toegevoegd aan de lijst.

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Wyninckx.

De heer Wyninckx. — Mijnheer de Voorzitter, dit is een dovemanssprek. Die koninklijke besluiten werden niet toegevoegd in de vorm van een amendement maar wel tussen het verspreiden van het betrokken document en het toekomen van de koninklijke besluiten in de Senaat. Op dat ogenblik hebben de leden van de commissie voor de Parlementaire Werkzaamheden vastgesteld dat vier koninklijke besluiten a posteriori aan de lijst waren toegevoegd. De Eerste minister zegt advies te hebben gevraagd over het bekrachtigingsontwerp. Als wij echter moeten stemmen over een bekrachtigingsontwerp dat zeventig koninklijke besluiten bevat, terwijl de Raad van State slechts advies heeft uitgebracht over een bekrachtigingsontwerp voor 66 koninklijke besluiten, klopt er iets niet. Dan ben ik van oordeel dat wij de Raad van State moeten raadplegen over de vier andere koninklijke besluiten. Ofwel doet u het voor het geheel van het ontwerp, ofwel doet u het niet.

De Voorzitter. — Het woord is aan de Eerste minister.

De heer Martens, Eerste minister. — Mijnheer de Voorzitter, ik heb er geen enkel bezwaar tegen als u het initiatief neemt om de Raad van State te vragen of hij zijn advies wenst aan te vullen omdat aan de 66 koninklijke besluiten er nog vier werden toegevoegd in de loop van de besprekingen.

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Wyninckx.

De heer Wyninckx. — Mijnheer de Voorzitter, ik dank de Eerste minister voor zijn verklaring en verzoek u onmiddellijk het nodige te doen.

Wij moeten echter nog van de Eerste minister vernemen over welke vier koninklijke besluiten het gaat. Dit zou interessant kunnen zijn.

De Voorzitter. — Het komt mij niet toe, mijnheer Wyninckx, op deze vraag te antwoorden. Logischerwijze echter zou het om de besluiten nummers 67, 68, 69 en 70 gaan.

De heer Wyninckx. — Tekenen wijzen in die richting.

De Voorzitter. — Dit zijn precies de vier koninklijke besluiten die in de maand oktober zijn verschenen. Het ontwerp met 66 koninklijke besluiten, waarover advies gevraagd werd, ging tot 30 september 1986. Vier koninklijke besluiten werden toegevoegd nadat de Raad van State advies had uitgebracht.

De heer Wyninckx. — Na het akkoord van de Eerste minister verzet niets er zich tegen dat wij zo formalistisch zouden zijn om ook voor die vier besluiten advies te vragen.

De Voorzitter. — Of, zoals de Eerste minister het formuleerde, de vraag te stellen of de Raad van State meent nog iets aan zijn advies te moeten toevoegen.

Te twaalf uur vergadert de commissie voor de Parlementaire Werkzaamheden. Wij zullen daar de knoop definitief doorhakken.

Wij vatten nu de algemene beraadslaging aan over het ontwerp van wet tot bekrachtiging van koninklijke besluiten.

Nous abordons la discussion générale du projet de loi portant confirmation d'arrêtés royaux.

De algemene beraadslaging is geopend.

La discussion générale est ouverte.

La parole est à M. Lallemand.

M. Lallemand. — Monsieur le Président, on ne comprendrait pas, au moment où commence le débat sur la confirmation des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, que l'opposition ne rappelle quelques réalités sur l'activité du Parlement.

Nous avons dit — et je ne m'y étendrai pas — que le Parlement a été, de fait, pendant plusieurs années dépossédé de son pouvoir de régir des domaines vitaux de l'économie. A cette renonciation à légiférer s'est maintenant ajoutée l'impossibilité du contrôle parlementaire. Le Parlement subit ainsi, cette année en particulier, une double dépossession dans l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels. En effet, les pouvoirs spéciaux le mettent dans l'impossibilité de légiférer dans les matières les plus importantes du point de vue économique et social.

Mais le Parlement ne dispose plus du contrôle budgétaire puisque le gouvernement ne dépose plus les budgets et qu'il a recouru, toute cette année durant, aux crédits provisoires. Certes, on ne cesse, dans la majorité comme dans l'opposition, de se préoccuper de cette évolution tout à fait inquiétante, mais il faut bien avouer que les solutions ne se profilent pas à l'horizon.

Deuxième remarque: nous voici amenés à ratifier, en décembre 1986 une politique annoncée en novembre 1985. On doit se rappeler qu'un des principaux arguments avancés à propos des pouvoirs spéciaux était qu'ils se justifiaient par des lenteurs exagérées du Parlement. En effet, c'est de la manière la plus officielle, en se fondant sur certains critères avancés par le Conseil d'Etat, que les pouvoirs spéciaux ont été justifiés. Il faudrait revoir cette argumentation, car elle ne reflète pas la réalité. Lorsqu'on examine l'agenda des arrêtés royaux, on s'aperçoit que la plupart d'entre eux ont été pris durant le mois d'août, c'est-à-dire cinq mois après le vote de la loi d'habilitation et plus de neuf mois après la demande de pouvoirs spéciaux. C'est ainsi que trente arrêtés royaux soumis à concertation ont été pris au mois d'août, dix au mois de septembre et sept au mois d'octobre. Actuellement, il faut bien constater que certaines matières n'ont pas encore été traitées et que des arrêtés de pouvoirs spéciaux ne sont toujours pas pris, par exemple pour assurer la privatisation du Fonds des maladies professionnelles, l'instauration d'un ticket modérateur pour faire des économies en biologie clinique, etc. Toute une série de matières ne sont toujours pas réglées par pouvoirs spéciaux. La lenteur du Parlement est donc une chose relative. Je ne crois pas exagéré de dire que si le gouvernement avait passé le temps qu'il a pris à obtenir des pouvoirs spéciaux et surtout à s'accorder avec sa majorité sur la politique à suivre, le Parlement eût pu, en l'espace de huit à neuf mois, voter des lois fondamentales, des lois-cadres régissant les matières qui sont aujourd'hui traitées par pouvoirs spéciaux. On aurait donc pu en faire l'économie.

Troisième remarque à propos de la procédure de confirmation présentée de façon insistante, par le Premier ministre, comme un avantage concédé au Parlement. J'ai fait valoir, à l'époque, au sujet de cette procédure instaurée par le gouvernement, qu'on y avait recouru très exceptionnellement dans le passé et uniquement lorsqu'il s'était agi de déferer au gouvernement le traitement de matières réservées par la Constitution au législateur. Il semble, qu'aujourd'hui on veuille généraliser cette procédure. Bien, mais il faut encore en apprécier l'efficacité.

Lorsque cette confirmation se fait avec hâte et précipitation, elle équivaut purement et simplement à un vote de confiance au gouvernement. Elle n'institue alors qu'un débat globalisé. Elle ne permet pas,

par conséquent, au Parlement de pratiquer l'examen approfondi de la politique menée.

Je ferai deux remarques. Tout d'abord, on nous demande, dans l'espace d'une semaine, après trois jours de débat en commission et deux ou trois jours de débat en séance publique, d'apprécier l'intégralité d'une politique qui a été élaborée pendant huit à neuf mois. Notre examen sera nécessairement sommaire et il sera impossible, dans ce débat parlementaire, d'examiner toutes les matières impliquées par les pouvoirs spéciaux.

Ensuite, autre exemple qui prouve à quel point la procédure que nous suivons est détestable. M. Wyninckx vient de nous faire remarquer que nous devons ratifier 70 arrêtés de pouvoirs spéciaux dont 66 seulement ont été soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Or, monsieur le Premier ministre, pour justifier votre politique vous avez insisté sur l'intérêt de ce double avis du Conseil d'Etat. M. Seeuws confirme que cela figure dans les comptes rendus. Vous aviez insisté sur cet argument avec la persuasion d'un bon plaideur. Vous disiez que le Conseil d'Etat prendrait connaissance des avant-projets d'arrêtés de pouvoirs spéciaux et donnerait encore un avis sur les arrêtés lorsque ceux-ci auront été pris par le gouvernement.

Or, monsieur le Premier ministre, vous répondez aujourd'hui à M. Wyninckx que le Conseil d'Etat n'avait pas à se prononcer sur les arrêtés de pouvoirs spéciaux. Ce n'est pas exact. L'intérêt de l'intervention du Conseil d'Etat résidait justement dans le fait qu'il réexaminerait les arrêtés royaux à partir des modifications que vous auriez apportées aux avant-projets.

Or, nous n'avons pas eu connaissance des avant-projets soumis au Conseil d'Etat. Nous ignorons tout des transformations opérées à la suite des remarques du Conseil d'Etat. Nous sommes certains que dans une série de matières et en raison de divergences qui se font jour au sein de votre majorité, ces avant-projets ont été profondément modifiés. Dès lors, le premier avis du Conseil d'Etat n'a qu'une portée relative et insuffisante. C'est du reste pour cette raison que vous aviez promis à l'époque de soumettre à la section de législation tous les arrêtés royaux après leur publication. Lors de la discussion sur le projet de loi de confirmation, vous avez affirmé que vous soumettriez les arrêtés publics au Conseil d'Etat.

Vous avez effectivement envoyé vos 66 arrêtés royaux au Conseil d'Etat, mais en lui donnant trois jours pour en vérifier la légalité et la constitutionnalité. Vous avez soumis au Conseil d'Etat, en lui laissant trois jours, 66 arrêtés qui comportent plusieurs centaines de pages de dispositions les plus diverses.

Est-ce sérieux; est-ce acceptable? Ne s'agit-il pas là d'une procédure dérisoire qui se moque des garanties que vous prétendiez donner, en les énumérant avec solennité, lorsque vous avez demandé au Parlement de vous accorder des pouvoirs spéciaux?

Que dit le Conseil d'Etat? Je veux bien admettre que M. Wyninckx fasse remarquer que quatre arrêtés n'ont pas été soumis à l'appréciation du Conseil d'Etat. Il faut cependant constater que le Conseil d'Etat n'a examiné aucun des arrêtés royaux publics. Lisons le texte du Conseil d'Etat. Il vaut son pesant d'or; c'est un modèle du genre: « Dans le bref délai qui lui était imparti, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure d'examiner si les arrêtés qui font l'objet du projet, tels qu'ils ont été publiés et dans chacune de leurs dispositions, sont conformes à la Constitution et à la répartition des compétences opérées par celle-ci et par la loi spéciale des réformes institutionnelles. »

Le Conseil d'Etat ajoute: « Il va de soi que la loi de confirmation ne peut déroger à la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions. » Il est bien bon de nous l'apprendre! Mais ce qui est caractéristique, c'est qu'il affirme, ouvertement, en répondant à votre demande, qu'il ne fait pas l'examen que vous lui demandiez de faire.

Cela implique, en réalité, que la garantie que vous avez promise au Parlement lorsque vous avez formulé votre demande de pouvoirs spéciaux n'a pas été remplie: c'est une caricature. En vérité il n'y a pas d'avis du Conseil d'Etat, et ce non seulement pour les quatre arrêtés dont a parlé M. Wyninckx, mais aussi pour les soixante-six autres. Cette situation est inacceptable; c'est une tromperie, une duperie. Des garanties de ce genre sont de la poudre aux yeux destinée à donner l'impression qu'on assure le Parlement et la nation d'un système de pouvoirs spéciaux qui garantisse chacun contre les erreurs, les abus qui peuvent être commis par le gouvernement dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés.

Qu'en est-il, par ailleurs, de la procédure de confirmation? Je voudrais rappeler qu'alors que vous l'aviez annoncée comme une garantie essentielle, comme une récupération par le Parlement de ses prérogatives, cette procédure présente quelques inconvénients non négligeables.

En premier lieu, la confirmation, lorsqu'elle agit rétroactivement — ce qui est le cas —, a pour conséquence de transformer les arrêtés de pouvoirs spéciaux en lois et de faire tomber rétroactivement les contrôles juridictionnels de légalité et de constitutionnalité.

A priori, ce n'est pas une bonne chose parce que la rétroactivité d'une loi porte toujours atteinte d'une certaine manière à la sécurité juridique. Particulièrement, la confirmation rétrospective des arrêtés de pouvoirs spéciaux, par exemple, a pour conséquence de priver de fondement tous les recours pris contre les arrêtés de pouvoirs spéciaux avant leur confirmation et dès lors de faire subir aux citoyens qui ont initié ces procès tous les frais et tous les débours puisque, rétroactivement, ces arrêtés illégaux, par hypothèse, sont devenus des lois.

En second lieu, lorsqu'il faut délibérer à la hâte, comme je viens de le montrer, il est clair que le Parlement est, en réalité, enchaîné aux actes du gouvernement. Ce système ne lui rend pas une véritable liberté, puisqu'il n'exprime en vérité qu'un vote de confiance. Il n'y a pas un véritable réexamen de l'ensemble des arrêtés.

Par voie de conséquence, le Parlement se lie ainsi aux actes du gouvernement, et met ce dernier à l'abri des recours. Non seulement il aura accordé au gouvernement de gérer ses propres compétences, mais il donne de surcroît aux arrêtés royaux le privilège qui lui est propre, celui de ne pas subir le contrôle judiciaire de l'inconstitutionnalité des lois.

La confirmation conduit donc, dans un climat de hâte et de précipitation, à une véritable confusion des pouvoirs, au bénéfice du gouvernement, devenu ainsi législateur à part entière.

La troisième considération est de caractère plus technique.

Peut-être pourrions-nous nous accorder sur l'interprétation à donner à la procédure relative aux amendements, mais au stade actuel, toute la lumière n'est pas encore faite sur la portée exacte du droit d'amendement.

J'ai appris qu'en commission un ministre a invoqué le fait que les textes soumis à confirmation ne pouvaient être amendés. Il a manifestement commis, en l'occurrence, une erreur.

Par ailleurs, plusieurs intervenants se sont interrogés, et sur le point de savoir si la confirmation ne devrait pas précéder une procédure d'amendement, thèse primitivement défendue par le Conseil d'Etat, et surtout, sur l'effet rétroactif que pourraient avoir ces amendements. Peuvent-ils rétroagir?

En 1984, interpellé à ce sujet, vous avez répondu, monsieur le Premier ministre, de façon quelque peu évasive et déclaré que vous consulteriez le Conseil d'Etat à ce sujet, ce qui n'a pas été fait, je crois.

Le Conseil d'Etat a émis un avis qui fut discuté et par nous et par le gouvernement, mais nous sommes finalement restés dans l'incertitude quant à savoir, quelle était la portée des amendements proposés aux arrêtés royaux soumis à confirmation.

Il me paraît utile de faire quelques remarques brèves mais, je le crois, utiles quant à la portée de la procédure de confirmation. Tout d'abord le droit d'amendement ne peut s'analyser de la même manière lorsqu'on l'examine dans le cadre de la procédure législative ordinaire ou dans celui d'une procédure de confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux. Dans ce dernier cas, la procédure présente, en effet, deux originalités. La première réside dans le fait qu'il y a fusion entre le moment de la confirmation d'un texte et celui de son amendement. Les deux opérations sont, en réalité, concomitantes.

Le législateur doit se prononcer simultanément sur la confirmation des normes édictées dans les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux et, en modifier le contenu, s'il l'estime nécessaire.

Le droit d'amendement est donc intégré dans la procédure qui aboutit à donner ou à refuser le caractère de loi à des normes qui, jusque-là, n'avaient qu'un caractère réglementaire.

Cette simultanéité des démarches vide de sens, me semble-t-il, l'argument selon lequel il faudrait confirmer d'abord et amender ensuite.

Une telle démarche serait, en effet, incohérente. Comment accepter que le Parlement fasse tout d'abord siennes des normes figurant dans des arrêtés royaux pour, immédiatement après, en modifier le contenu?

L'autre originalité du droit d'amendement dans le cadre de la procédure de confirmation est qu'on peut le concevoir de trois façons et imaginer ses effets sous trois angles différents. En effet, on peut tout d'abord penser que la loi de confirmation ne rétroagisse pas. Dans ce cas, les arrêtés réglementaires qui auraient été pris par le gouvernement seraient, bien entendu, maintenus. Mais ils subiraient, jusqu'au moment de la confirmation, le contrôle des juridictions quant à leur légalité et à leur constitutionnalité. Telle était la thèse défendue par un éminent juriste, le professeur Butgenbach. Elle avait une certaine cohérence et une certaine logique, mais elle n'a pas été suivie.

La deuxième logique possible, que nous n'avons pas retenue non plus, consiste à accorder aux amendements un effet rétroactif, exactement comme la loi de confirmation elle-même. Cela peut susciter un débat fort intéressant sur le point de savoir s'il est opportun et souhaitable en droit d'instituer un système qui implique la rétroactivité immédiate et d'office des amendements, ceux-ci mettant en péril des situations acquises.

Je pense qu'en tout cas, il y a une certaine rationalité à mettre en parallèle la rétroactivité qui est attachée à la loi de confirmation et celle que l'amendement peut produire. Ceux qui affirment que l'amendement ne peut jamais rétroagir nient les prérogatives constitutionnelles du Parlement, qui a le droit d'amendement, ou celles du pouvoir judiciaire, qui a le contrôle de la constitutionnalité des actes réglementaires.

La thèse de la non-rétroactivité est inacceptable car elle conduirait à une situation telle que, pendant le temps qui précède la confirmation, ces arrêtés ne seraient plus soumis à aucun contrôle parlementaire, quel que soient les vices de légalité ou de constitutionnalité dont ils sont frappés. Dès lors, ils ne pourraient non plus être annulés par le pouvoir judiciaire. Il est donc logique que les amendements rétroagissent, exactement comme rétroagit la loi de confirmation.

Et cette conception de l'effet rétroactif des amendements pourrait se justifier tout particulièrement lorsque le gouvernement a pris des arrêtés dans des matières réservées par le constituant au législateur. Dans ces matières, on pourrait imaginer que la sanction d'un outrepassement de compétences par le Roi soit que l'amendement pris pour corriger cette violation de la loi d'habilitation rétroagisse d'office et réduise à néant les arrêtés royaux.

La troisième voie, et qui est celle que nous avons choisie, considère qu'un amendement apporté à un arrêté royal numéroté produit les effets d'une non-confirmation de la norme. Dès lors, l'amendement ne rétroagit pas. L'arrêté subsiste sous sa forme réglementaire pour la période qui précède l'entrée en vigueur de l'amendement et demeure soumis à la censure éventuelle du pouvoir judiciaire.

Cette solution est la conséquence directe de la dissymétrie qui caractérise le système de confirmation, la confirmation produisant ses effets *ab initio*, alors qu'un refus de confirmation n'a qu'un effet abrogatoire pour l'avenir. On peut déduire de cette dissymétrie que la volonté d'amender correspond à une non-confirmation qui ne produira ses effets que pour l'avenir, à moins que le législateur ne stipule expressément, de façon non équivoque, que l'amendement aura un effet rétroactif. Il en résulte que si le législateur ne précise pas la portée de l'amendement, celui-ci n'aura d'effet que pour l'avenir.

Je pense que ces précisions sont utiles en raison des discussions qui ont eu lieu.

J'aimerais, monsieur le Premier ministre, que vous définissiez votre attitude à cet égard, tout spécialement en ce qui concerne l'effet rétroactif des amendements. A mon sens, l'amendement ne rétroagit pas, mais le législateur a toujours la possibilité de le faire rétroagir expressément s'il estime que la mesure prise mérite cette sanction.

J'en viens à la politique de pouvoirs spéciaux proprement dite.

Les motifs allégués par le gouvernement pour justifier sa troisième demande de pouvoirs spéciaux sont au nombre de trois.

Il fallait, comme vous l'avez précisé dans la déclaration gouvernementale, qu'un effort substantiel soit fourni, tout d'abord pour poursuivre la réduction du solde net à financer du Trésor; ensuite pour assurer le maintien du programme de redressement et la compétitivité des entreprises et, enfin, vous entendiez combattre le chômage.

Je crois qu'il est important, au moment de la confirmation des arrêtés, de faire un bilan de votre politique de pouvoirs spéciaux. Ce bilan sera très rapide parce que nous avons déjà eu des débats de ce genre au moment du vote de la loi attribuant les pouvoirs spéciaux et nous en aurons encore bientôt à propos du budget 1987. Je me limiterai donc à

quelques points essentiels, me réservant de développer, lors de la discussion du budget, certains autres points de votre politique.

En ce qui concerne la problématique budgétaire, il me semble important de noter qu'à propos de la réduction du déficit budgétaire votre discours s'est modifié, en tout cas quant à la répartition dans le temps de l'effort à fournir.

En effet, dans la déclaration gouvernementale, vous avez annoncé une politique qui répartirait l'effort de manière équitable sur les années 1986 et 1987. Il est clair qu'aujourd'hui, l'essentiel de l'effort que vous allez faire portera sur l'année 1987 et non sur l'année 1986 qui, en réalité et en raison des lenteurs à réagir, ne sera pas fondamentalement atteinte. Cette constatation n'est pas négligeable, car elle montre que les effets des arrêtés numérotés ne se feront plus sentir cette année mais, pour une large part, l'année prochaine.

Constatons que néanmoins les mesures d'assainissement qui découlent des arrêtés de pouvoirs spéciaux, si elles ont eu un impact très faible voire inexistant, n'ont pas non plus modifié les résultats budgétaires de 1986. Ceux-ci, tels que nous les connaissons, ne seront finalement pas très différents de ceux de 1985. Tout semble indiquer que le déficit de cette année sera de la même ampleur que celui de l'année précédente, soit de l'ordre de 570 milliards, même si l'on peut estimer qu'une politique plus appropriée et plus rapide eut peut-être pu le faire réduire davantage aujourd'hui.

On peut et on doit conclure de cette réalité, à savoir que le déficit budgétaire de cette année sera de 570 milliards, qu'au moment de Val-Duchesse, le gouvernement a surestimé le déficit de 1986, puisqu'il l'avait chiffré à 624 milliards, ce qui implique une différence de plus ou moins 60 milliards dans l'effort à fournir. Cette surestimation est loin d'être innocente et ne manque pas d'entraîner des conséquences néfastes, puisqu'elle aboutit, dans le poids des mesures prises, à mettre à mal inutilement certaines solidarités sociales, à diminuer le rôle du secteur public dans l'économie et, enfin, à nuire à l'enseignement.

Notre critique porte sur ce décalage entre les estimations gouvernementales du déficit allégué et le déficit réel. C'est à ce niveau que se situe le débat politique idéologique et que doivent se porter les critiques de l'opposition.

Ses critiques, résumées de façon quelque peu sommaire, sont les suivantes: Nous estimons que les mesures sont excessives, qu'il en est d'inutiles, qu'elles touchent dans certains cas et même très souvent la masse des salariés et des allocataires sociaux plutôt que d'autres couches de la population et qu'enfin elles ne sont pas accompagnées d'une politique économique permettant une relance sélective de l'activité.

La ponction importante pratiquée par le gouvernement engendre des conséquences sociales énormes, dont il n'est pas encore possible d'apprécier tous les aspects.

En juin 1986, des services d'étude non susceptibles de complaisance à l'égard des thèses de gauche — je pense ici à ceux de la Société générale de banque — ont estimé que les mesures de Val-Duchesse conduiraient à une perte de 60 000 emplois. Ce chiffre est très élevé et on peut y ajouter les 55 000 emplois perdus entre 1981 et 1986.

On peut apprécier aujourd'hui le nombre de chômeurs recensés d'après les chiffres les plus sûrs et les plus officiels, ainsi que celui des personnes ne disposant pas d'un emploi sûr ou travaillant à temps partiel.

Je dispose du relevé de l'Onem pour le mois d'octobre 1986. Les chiffres du mois de novembre viennent d'être établis, mais je ne les ai pas encore.

M. Martens, Premier ministre. — Les chiffres du mois de novembre ont été publiés.

M. Lallemand. — Ils ont peut-être été publiés, mais je ne dispose pas de tous les chiffres. Vous pourrez nous en parler tout à l'heure.

M. Moureaux. — C'est un miracle!

M. Lallemand. — C'est le miracle de la Sainte-Catherine.

M. Martens, Premier ministre. — ... ou le miracle du mois d'octobre. Le simulacre!

M. Lallemand. — Fin octobre 1986, on compte 439 000 chômeurs complets indemnisés. Fin novembre, on en dénombre 431 000, soit une légère régression.

Toujours en octobre 1986, on compte 62 000 chômeurs complets indemnisés âgés de plus de 55 ans, qui ne sont plus inscrits comme demandeurs d'emplois, alors qu'on en compte 60 000 fin novembre. On aboutit ainsi à un total de 491 865 chômeurs véritables.

Pour ne pas être incomplet, ajoutons-y le nombre des personnes dont l'emploi n'est pas garanti, est précaire ou provisoire, ou qui n'ont qu'une occupation réduite, car il me paraît impossible de vivre décemment dans notre pays avec les revenus d'un emploi partiel de deux à trois heures par jour.

Un tel inventaire montre que le nombre de chômeurs occupés à temps réduit, pour échapper au chômage, s'élève à 134 871 unités, tandis que les jeunes inscrits après leurs études en période d'attente représentent 66 235 unités.

Le total des chiffres que j'ai cités s'établit ainsi à 702 000 personnes auxquelles il faut encore ajouter les CST, les TCT et les CMT, à temps plein ou à temps partiel, ce qui forme un total de 85 000 personnes.

Le total global s'élève donc à plus de 800 000 personnes en Belgique qui sont sans emploi ou disposent d'emplois précaires ou réduits, ou sont à la recherche d'un emploi stable.

Cette situation s'avère particulièrement préoccupante, car elle représente une fraction énorme de la masse des travailleurs et il n'est pas évident qu'elle s'améliore sensiblement par la création éventuelle d'emplois nouveaux. Les statistiques de l'Ires de septembre 1986 — M. le Premier ministre aura sans doute soin de nous livrer des statistiques plus récentes — montrent que le nombre d'heures de travail prestées continue de diminuer, ce qui est un indice incontestablement inquiétant.

Certes, monsieur le Premier ministre, la compétitivité des entreprises s'est améliorée, ainsi que le commerce extérieur. Nous entrerons peut-être dans un débat sur ce point, dans le cadre du budget surtout, mais je ne veux pas apporter ici des précisions ou faire des restrictions.

Cela étant, si l'on vous accorde cette amélioration, qui est discutée par certains, on doit bien constater, et j'y porterai ma critique, que le coût social de ce que vous avez prétendu obtenir ou que vous avez réellement obtenu s'est révélé énorme et disproportionné par rapport à l'effet produit.

Voici quelques jours, Jos Schoonbroodt, dans *La Cité*, s'inspirant d'une réunion des économistes de langue française, constatait que les prix à la consommation avaient augmenté d'un tiers depuis 1981 et que le pouvoir d'achat s'était réduit de 10 à 15 p.c. sans qu'il y ait sans doute quelque espoir de le voir se redresser dans un avenir proche.

Ainsi, depuis cinq ans, sous votre politique, se développe ce qu'on a appelé une société duale, une société de plus en plus différenciée socialement et qui produit des effets de plus en plus graves dans le secteur de la pauvreté.

En effet, aux huit cent mille personnes qui ne disposent pas d'un emploi ou dont l'emploi est précaire ou insuffisant, il faut ajouter les exclus du travail, ceux qui doivent recourir au minimex. A cet égard, l'évolution est aussi significative. Si l'on en croit les chiffres donnés, 20 880 personnes bénéficiaient du minimex en 1981. Au 1^{er} janvier 1984, nous le savons par une question parlementaire posée à la Chambre, le chiffre était de 38 949. Depuis lors, nous ne disposons plus de publication quant au nombre exact des personnes émergeant au minimex.

Une revue d'inspiration catholique, *Action Vivre ensemble*, estimait tout récemment, dans son numéro d'octobre 1986, sans pouvoir affirmer qu'il s'agit là d'une appréciation scientifique, qu'à ce jour, ce chiffre serait de 45 000. Constat particulièrement affligeant, en l'espace de quelques années, le nombre de personnes pauvres, réellement pauvres et profondément démunies, a donc doublé. Cette condition de pauvreté imposée à tant de gens peut devenir dramatique dans les mois à venir, durant cette période difficile de l'hiver, car les mesures indispensables pour les protéger contre les effets du froid, en particulier, ne sont pas prises.

Il n'est pas possible, monsieur le Premier ministre, de dresser, dans le temps qui m'est imparti, l'inventaire des mesures qui ont été prises et de les analyser en profondeur. Certains de mes amis interviendront dans ce débat et porteront leurs critiques sur des secteurs particuliers et des arrêtés royaux déterminés. Je me bornerai à quelques constatations générales.

Tout d'abord, la politique des pouvoirs spéciaux a été menée, il faut le souligner, en opposition complète avec les aspirations du monde du travail et celles des organisations syndicales. On peut rappeler les critiques de la FGTB, radicales, déterminées, mais il y a aussi celles de la CSC qui, à l'occasion des accords de Val-Duchesse, au moment où vous nous annonciez l'adoption de ces mesures, a fait valoir dix-sept objections, fondamentales à l'égard du programme gouvernemental. J'ai procédé à un rapide inventaire de ces objections pour voir si le gouvernement en avait effectivement tenu compte. Or, il est patent que toutes les mesures ou presque n'ont pas été fondamentalement modifiées; la politique du gouvernement ne s'est donc pas infléchie.

On peut constater que des cohabitants, notamment les jeunes et les femmes, ont vu leur allocation de chômage réduite. Le calcul des indemnités aux invalides a été modifié en fonction de la situation familiale. Une nouvelle fois, la famille a été pénalisée, ce qui est devenu une caractéristique de notre législation, en particulier de la législation fiscale. La pension à 65 ans pour les femmes a été établie; elle est ainsi postposée de cinq ans.

La couverture des frais funéraires a été fortement réduite; l'allocation pour repos d'accouchement a été diminuée et la perception du précompte professionnel sur les indemnités de chômage a été instaurée.

Voilà une série de mesures qui sont en totale contradiction avec les exigences de la CSC. Vous préparez actuellement de dispositions instaurant un ticket modérateur sur les prestations techniques, privatisant le fonds des maladies professionnelles.

M. Egelmeers, vice-président, prend la présidence de l'assemblée

La CSC et la FGTB s'élevaient ensemble contre la diminution de 2 p.c. de l'impôt des sociétés. Nous avons d'ailleurs à plusieurs reprises souligné l'anomalie d'une telle mesure dès lors qu'elle n'était pas assortie de garanties de réinvestissement. Dès l'année prochaine, les revenus soumis à l'impôt des sociétés seront frappés d'une taxation, non pas de 45 p.c., mais de 43 p.c.

Enfin, les organisations syndicales soulignaient l'aspect indéterminé et insuffisant des projets de conversion de la dette publique. Les faits devaient leur donner tout à fait raison. L'accord signé avec les institutions financières n'implique qu'une contribution minimum des banques et des sociétés d'assurances, soit seulement 2 milliards répartis sur plusieurs années. En contrepartie de cette contribution particulièrement faible, le gouvernement a fait des concessions extraordinaires. Il s'est engagé, auprès du secteur financier, à appliquer intégralement l'accord de Val-Duchesse et à ne pas modifier le régime fiscal favorable qui est celui du secteur bancaire.

En matière d'enseignement — autre constatation — le gouvernement avait promis de ne pas mettre le renové à mal; j'y reviendrai tout à l'heure. En fait, la politique gouvernementale détruit l'enseignement renové, réduit les budgets sociaux des universités, tout cela en contradiction avec les demandes formulées par la CSC.

Enfin est maintenue la mesure imposant la réduction de 0,8 p.c. pour les élèves dont les parents ne sont pas soumis à l'impôt des revenus des personnes physiques en Belgique.

J'ai pu constater qu'à la Chambre des représentants, au moment de la discussion et du vote du budget des Voies et Moyens, M. Lestienne, député social-chrétien, avec six autres collègues — soit à peu près un tiers de cette formation politique qui participe à la majorité —, s'est opposé vivement à cette disposition et a déposé une proposition de loi tendant à la supprimer. Je m'étonne un peu de cette procédure, monsieur Langendries, car je peux imaginer que M. Lestienne, à la Chambre, ne peut pas ignorer que, sous peu, un projet de ratification des arrêtés de pouvoirs spéciaux lui sera soumis et que, dès lors, il lui sera très aisé de déposer des amendements dans le cadre de cette procédure de ratification pour abolir une mesure qu'il estime intolérable.

Je redouterais — que ce ne soit là qu'une habileté politique — que ce dépôt de proposition de loi ne soit qu'un prétexte pour ne pas voter les amendements déposés dans le cadre de la procédure de ratification. Je fais peut-être le procès d'intention aux auteurs de la proposition, mais nous serons attentifs à la façon dont se déroulera à la Chambre le débat de confirmation.

Voilà donc le bilan des mesures qui ont été prises, malgré les demandes du Mouvement ouvrier chrétien et de la CSC. Ces mouvements sociaux, proches du gouvernement, qui avaient le sentiment de pouvoir être

entendus, n'ont certes pas bénéficié de la compréhension du pouvoir. C'est là incontestablement un signe de l'orientation de la politique du gouvernement et de la défaite qu'elle signifie pour les syndicats chrétiens.

Dans un autre ordre d'idées, il faut bien constater que les mesures que vous avez prises frappent aussi par leur inefficacité et par les ravages qu'elles provoquent parfois dans les services publics et dans l'enseignement.

On peut citer parmi les mesures inefficaces, celle qui, pour les femmes, fixe, l'âge de la pension à 65 ans. C'est une mesure extraordinaire puisque le gouvernement, dans la législation précédente, s'est efforcé, au contraire, de pratiquer une politique de prépensionnement en vertu de laquelle plus de 124 000 travailleurs ont été mis en inactivité à 55 ans, parfois même avant. Et, après avoir mené cette politique de prépensionnement, voici maintenant que vous passez au « postpensionnement », si je puis dire, en imposant aux femmes de prendre leur pension à 65 ans.

Cette mesure est incompréhensible au regard des objectifs poursuivis. En effet, vous avez prétendu que les mesures que vous preniez avaient pour but de faciliter l'embauche des jeunes. Or, la postposition de l'âge de la pension ne peut évidemment que paralyser la réalisation d'un tel objectif. De plus, cette mesure est tout à fait inefficace sur le plan budgétaire. On peut lire, par exemple, dans un numéro du *Vif* que le Conseil national du travail, employeurs et travailleurs réunis, vient de chiffrer à deux milliards la dépense supplémentaire que cette mesure va entraîner pour la sécurité sociale. Je lis cet extrait du *Vif* car il est significatif: « Le Conseil national du travail vient, en effet, de chiffrer à deux milliards la dépense supplémentaire pour la sécurité sociale. L'explication est que 40 p.c. des femmes actuellement âgées de 60 ans bénéficient d'une allocation sociale étant donné qu'elles sont malades, chômeuses ou prépensionnées. Qu'on attende cinq ans avant de les pensionner et on augmentera les dépenses de la sécurité sociale. Les allocations sont, en outre, souvent supérieures au montant de la retraite, d'où une économie globale nulle. Aujourd'hui, seule une femme de 60 ans sur huit est, en fait, encore active et donc appelée à cotiser pour sa retraite. Mais cela Martens VI l'ignorait. » Il me semble qu'une telle critique méritait d'être relevée et appelle une réponse circonstanciée pour justifier une mesure aussi intolérable.

J'aborde à présent les mesures relatives à l'enseignement. Ce point nous paraît particulièrement important car nous avons la conviction que le gouvernement a défini sa politique budgétaire et sabré dans le budget de l'Education nationale sans tenir aucun compte des nécessités de l'enseignement, ni des promesses qu'il avait faites de maintenir le secteur rénové. Le caractère d'impréparation de cette politique, ses conséquences considérables dans le tissu de l'enseignement méritent incontestablement une critique particulière de l'opposition.

La politique précédente du gouvernement en matière d'enseignement suscitait déjà les mêmes critiques. Je pense notamment à la prolongation de la scolarité, souhaitée par tous mais qui n'a pas été véritablement préparée.

Pour illustrer encore l'impréparation de la politique gouvernementale — celle de Martens V —, l'absence de tout effort pour maintenir la qualité de l'enseignement, je citerai encore la réforme des écoles normales. Tout le monde était d'accord pour y porter la durée des études de deux à trois ans, mais cette réforme n'a été ni préparée, ni définie. Aujourd'hui, cette troisième année d'école normale est consacrée à des activités sans intérêt qui peuvent, de surcroît, conduire à des conséquences pédagogiques graves. J'ai appris ainsi qu'un directeur d'une école d'enseignement spécial de Saint-Ghislain prétend avoir reçu, en quelques mois, 132 stagiaires qui ont été affectés dans les classes, semaine après semaine, ce qui bouleverse complètement le travail des titulaires et bien entendu détruit tout travail pédagogique. M. Lestienne avait d'ailleurs repris cette critique fondamentale, selon laquelle votre politique ignore complètement les conséquences que provoquent dans l'enseignement les arrêtés de pouvoirs spéciaux.

Quant à l'enseignement rénové, est-il nécessaire de dire que vous l'avez détruit et continuez de le faire? Après la suppression des conseils de classes et d'options jugées inutiles, vous venez de réduire l'encadrement de 5 p.c. c'est-à-dire que vous opérez dans le personnel une ponction qui rend impossible la poursuite d'un enseignement rénové de qualité.

La critique la plus grave qu'on puisse formuler à l'égard de votre politique en matière d'enseignement est l'absence totale de tout projet pédagogique de remplacement. Or un tel projet est indispensable à partir du moment où l'on met en pratique les ponctions financières que vous préconisez. Tout un secteur de l'enseignement est ainsi sacrifié sur l'autel

d'une politique dont le seul but est de faire des économies, et qui n'a pas souci d'une matière vitale pour le pays. On ne s'est manifestement pas soucié des conséquences, la dévalorisation de l'enseignement et, plus particulièrement, de l'enseignement officiel. On ne s'est pas beaucoup inquiété de provoquer ainsi une diminution de l'égalité des chances entre tous les utilisateurs des différents réseaux et un gaspillage des possibilités d'élever le potentiel intellectuel, culturel et scientifique, de notre pays.

De manière générale, la politique du gouvernement présente trois caractéristiques: elle frappe la fonction publique en favorisant la privatisation des services, elle accroît les inégalités entre les régions et les communautés, elle accentue les inégalités sociales.

Quelques mots sur les effets des mesures gouvernementales sur le plan communautaire.

On constate que ces mesures ont un impact plus lourd dans la Région wallonne et la Communauté française que dans la Région et la Communauté flamandes.

Prenons quelques exemples.

L'enseignement rénové, principale victime de la politique d'austérité, est surtout développé dans la Communauté française. Dès lors, les francophones devront consentir plus de deux milliards d'économies dans ce seul secteur, alors que la Communauté flamande ne cédera qu'un seul milliard.

L'enseignement de promotion sociale est aussi principalement implanté dans la Communauté française et surtout dans l'enseignement officiel. Les mesures de rationalisation vont provoquer la suppression d'une école sur trois dans la Communauté française. La rationalisation des internats entraînera également plus de fermetures dans notre Communauté.

M. Moureaux. — Deux tiers, un tiers.

M. Lallemand. — Dans un autre domaine, la suppression de la Régie des services frigorifiques, Refribel, qui était au seuil d'une rentabilité bien nécessaire dans le secteur agro-alimentaire implanté dans la région de Liège, est un autre exemple des déséquilibres entre le Nord et le Sud dans la politique des pouvoirs spéciaux.

En ce qui concerne l'arrêté royal n° 441 qui autorise d'accorder la garantie aux emprunts de refinancement émis par la SNL et par la SNT, la presse a souligné à plusieurs reprises les faveurs accordées à des institutions financières flamandes.

On pourrait continuer l'inventaire de ces « coulages » communautaires et régionaux dans la politique des pouvoirs spéciaux; nous aurons l'occasion d'en reparler en détail lors du débat sur l'accord communautaire récent de la Sainte-Catherine.

J'émettrai une dernière considération: cette politique accroît — c'est la critique la plus fondamentale — de façon caractérisée les inégalités sociales.

Depuis 1981 — des publications récentes le démontrent — s'est opérée, en effet, une extraordinaire redistribution des revenus. De 1981 à 1985, les revenus de la propriété — revenus financiers, dividendes, tantièmes, placements divers — sont passés de 15,7 à 19,2 p.c. de l'ensemble des revenus; les dividendes et les tantièmes distribués par les entreprises ont augmenté de 66,8 milliards à 108 milliards. Dans le même temps, monsieur le Premier ministre, on peut constater que les investissements n'ont que faiblement augmenté alors que les investissements belges à l'étranger ont considérablement crû, pour atteindre pratiquement 200 milliards. Quant à la rémunération des travailleurs, elle a baissé de 6,2 p.c. par rapport à l'ensemble des revenus; les salariés sont en effet touchés de plein fouet, de même que les petits indépendants. Ainsi, le Bureau du plan prévoit une baisse nouvelle des revenus du travail indépendant par rapport au produit national brut: 10,3 p.c. en 1985 contre 8,6 p.c. en 1990. Les prévisions sont donc tout à fait inquiétantes pour les travailleurs indépendants.

Cette politique qui favorise une société duale, plus différenciée, plus inégale, moins solidaire, plus divisée, ne peut recevoir notre approbation.

Le groupe socialiste refusera, avec détermination, de confirmer cette politique de pouvoirs spéciaux en raison du caractère idéologique droitier qui s'y attache, en raison de ce qu'elle n'est pas strictement nécessaire pour rétablir l'équilibre des finances publiques. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et sur certains autres bancs.*)

M. le Président. — La parole est à M. Henrion.

M. Henrion. — Monsieur le Président, chers collègues, dans cette première discussion générale, j'interviendrai au nom de mon groupe, exclusivement sur deux points, d'ailleurs fatalement confondus : la procédure de confirmation et l'appréciation, nécessairement globale, de l'œuvre réglementaire accomplie.

Sur la procédure de confirmation et ses effets juridiques, tout a été dit et écrit depuis fort longtemps déjà. Je me bornerai donc à quatre observations.

Tout d'abord, la matière des pouvoirs spéciaux, aussi longtemps qu'elle n'aura pas été organisée par la Constitution, contrairement à ce qui existe dans de nombreux pays, laisse place, il est évident, à une espèce de coutume dont les contours sont parfois imprécis, mal définis et, dès lors, la doctrine juridique n'est pas toujours homogène.

Mais s'il est un point qui ne fait l'objet d'aucune controverse, c'est que les arrêtés, pris en vertu d'une loi d'attribution de pouvoirs spéciaux — M. Lallemand l'a dit et c'est exact — sont des actes de l'exécutif, sauf s'ils ont fait l'objet d'une loi de confirmation par le législateur.

Or, cette dernière procédure n'est pas tellement usuelle et n'a été prévue que quelques fois, depuis un demi-siècle. Elle est, en réalité, une réserve qui répond à des soucis soit politiques, soit juridiques ou, à la fois politiques et juridiques. Elle n'a parfois pour objet que de réserver au législateur la décision définitive quant au sort des mesures établies par les règlements. Tel est le cas, par exemple, lorsque le législateur se réserve de confirmer — et donc aussi de ne pas confirmer — les mesures qui, en raison de leur nature, devraient normalement être prises par lui, mais qu'il a habilité le Roi à prendre, en raison de leur urgence. La réserve de ratification répond alors à des soucis d'ordre juridique. Il en sera ainsi notamment lorsque la conformité de l'attribution des pouvoirs au prescrit constitutionnel peut être douteuse, par exemple, lorsqu'il s'agit de mesures fiscales.

Enfin, j'ai observé qu'on a même connu un cas assez exceptionnel où la force obligatoire de l'arrêt était subordonnée à sa ratification. C'est le cas de la loi du 14 février 1961, dite loi unique, qui n'a pas toujours été considérée, en doctrine, comme une loi de pouvoirs spéciaux et où cette procédure assez singulière est prévue. Sur le plan politique, quand la confirmation intervient, cela signifie simplement — j'y reviendrai — que la majorité qui a accordé, par son vote de la loi de pouvoirs spéciaux, le pouvoir à l'exécutif d'agir, considère que le gouvernement a bien fait, et tel est le sens du vote, monsieur le Président, monsieur le Premier ministre, qui est intervenu aux sein des commissions qui ne sont penchées sur les différents arrêts.

Je me suis posé la question de savoir pourquoi, au fil du temps, la confirmation a parfois été prévue et parfois pas. Elle a été prévue pour les lois du 31 juillet 1934 et de 1939; elle n'a pas été prévue pour les pouvoirs spéciaux de 1967, dont j'ai des raisons personnelles de me souvenir.

Pourquoi ces différents régimes existent-ils? Faut-il les mettre en rapport avec l'étendue des pouvoirs concédés et avec la profondeur de la crise qui les justifie? Cela pourrait s'expliquer pour les lois de 1934 et de 1939 qui accordaient aux gouvernements de l'époque des pouvoirs énormes au sein d'une crise d'une profondeur exceptionnelle, mais cette explication ne vaut certainement pas, par exemple, pour la loi du 5 août 1978, votée par une autre coalition que celle d'aujourd'hui et qui, en son article 87, prévoyait à nouveau que les arrêtés seraient abrogés au 1^{er} janvier 1979 s'ils n'étaient pas ratifiés.

Dès lors, cette explication, par l'ampleur des attributions, ne me paraît pas sérieuse ni satisfaisante pour l'esprit et une autre explication me paraît plus crédible : c'est la nécessité d'apaiser certains scrupules face à une procédure qui se répète en période difficile et qui suscite toujours des réserves juridiques aussi longtemps, je le répète, que la Constitution ne l'aura pas organisée quitte à la limiter dans le temps et dans ses objets, comme c'est le cas, par exemple, dans certain pays voisins.

Ceci dit, se pose alors la question de savoir quelle est la portée juridique de la confirmation. Agit-elle rétroactivement en manière telle que les arrêtés, dès leur entrée en vigueur, acquièrent la nature d'une loi ou bien y a-t-il deux moments : simples arrêtés jusqu'à ratification et lois après ratification? On observera que, pour les arrêtés pris en vertu des lois de 1934 et 1939, c'est la première solution qui fut adoptée déjà, c'est-à-dire l'effet rétroactif.

C'est ce qui a permis au procureur général Ganshof van der Meersch d'écrire ce qui suit, dans ses conclusions, avant l'arrêt de la Cour de cassation du 3 mai 1974 : « Il peut se faire que la loi de pouvoirs spéciaux prévoit que les arrêtés pris en vertu de ces pouvoirs auront à être ratifiés par le législateur. ... Les arrêtés qui avaient été pris sur la base des lois de 1934 et 1939 et qui devaient faire l'objet d'un projet de loi de ratification ont été confirmés respectivement par les lois des 4 mai 1936 et 16 juin 1947, avec effet rétroactif à partir de leur entrée en vigueur. » Il ajoutait : « Ils sont dès lors censés avoir été des actes de nature législative dès leur origine. »

Donc, en demandant la confirmation avec effet rétroactif, le gouvernement actuel ne sollicite rien d'insolite ou d'exceptionnel puisqu'il y a des précédents dès avant la guerre de 1940-1945.

Deuxième observation, pour ce qui est du droit d'amendement. Certaines hésitations se sont parfois fait jour, récemment encore, à la Chambre, en octobre 1984, lors des travaux en commission, mais, dès ce moment, le Premier ministre, M. Martens, s'était prononcé positivement pour le droit à l'amendement, ce qui était à la fois, de sa part, une preuve de sagesse et de respect pour les prérogatives du Parlement.

Dans le rapport substantiel rédigé par M. le sénateur Philipart en 1945, pour les arrêtés pris au cours des longues années antérieures, la réponse était déjà très claire. Je la cite :

« Comment le Parlement peut-il répondre à la demande qui lui est faite ?

Ou bien en confirmant tous les arrêtés d'un bloc. » Votre commission ne vous propose pas de suivre cette pratique adoptée par la loi du 4 mai 1936, confirmant tous les arrêtés pris en vertu de la loi du 31 juillet 1934 et de ses lois de prorogation.

« Ou bien le Parlement peut refuser de confirmer, ou, plus exactement, peut abroger certains arrêtés ou amender les dispositions de l'un ou de l'autre d'entre eux. » C'est ce que votre commission, à la suite de ses travaux, vous propose de faire. Quelques amendements sont intervenus en commission.

« Le refus de ratification ou de confirmation n'étant qu'une abrogation de l'arrêt royal en cause, n'a d'effet que pour l'avenir et ne rétroagit pas si le législateur ne l'a pas formellement déclaré. »

M. Lallemand. — Voilà.

M. Henrion. — Ici encore, il faut appliquer les principes généraux du droit.

Lorsqu'une loi refuse de confirmer un arrêté royal, il cesse donc simplement d'avoir force obligatoire à partir du jour de la mise en vigueur de la loi. De même, lorsque le législateur substitue aux dispositions d'un arrêté royal des dispositions nouvelles, les articles de l'arrêté modifié sont abrogés pour l'avenir; ils restent valables dans le passé et les nouveaux, contenus dans la loi, n'ont de force obligatoire qu'à dater du jour de la mise en vigueur de cette loi. »

On constatera au passage que le rapport de cette commission du Sénat, que je viens de citer, fournit en quelque sorte la réponse à une question que nous nous sommes posée en assemblée, au mois de mars de cette année, lors de la discussion du projet.

Pour le surplus, il était donc logique que, dans son avis sur le dernier projet de loi en matière de pouvoirs spéciaux, le Conseil d'Etat reconnaisse aux arrêtés soumis à confirmation, en quelque sorte, un caractère « provisoire ». Ici, le Conseil d'Etat — je ne fais pas d'allusion — n'a rien inventé.

En résumé, je crois que trois situations doivent être soigneusement distinguées.

S'il y a une confirmation, les arrêtés sont des lois dès l'origine. S'il n'y a pas de confirmation, les articles de l'arrêté sont abrogés pour l'avenir. Enfin, s'il y a amendement, les articles modifiés restent valables dans le passé et les nouveaux, contenus dans la loi, n'ont de force qu'à l'avenir.

Troisième observation : si la confirmation préserve mieux la sécurité juridique, elle doit aussi intervenir rapidement après la sortie des arrêtés. C'est le vœu qu'exprimait à la Chambre, notre distingué collègue, M. Collignon, le 12 juin 1983, lorsqu'il terminait son intervention par la phrase suivante : « En résumé, je crois que la seule mesure qu'on pourrait prendre relativement à cet article 5 serait une ratification à la fois rapide et progressive des différents arrêtés royaux, pour permettre, d'une part,

de revenir à l'article 2, c'est-à-dire d'assurer un réel contrôle parlementaire et surtout d'éviter un vide juridique qui m'apparaît excessivement dangereux, à la fois pour la sécurité des citoyens, mais également pour l'équilibre de l'Etat.»

Cette fois-ci, monsieur le Premier ministre, cette précaution est réalisée puisqu'il y a eu plusieurs confirmations par étapes et que, devant même celle prévue par la loi, la confirmation est demandée pour les arrêtés publiés jusques et y compris le 8 novembre de cette année, c'est-à-dire pratiquement contemporains de notre débat.

Enfin, quatrième observation, j'aimerais dissiper une confusion qui existe parfois quant à la notion de confirmation «en bloc». Si aucun amendement n'est voté, il ne s'agit pas, au sens propre, d'une confirmation en bloc mais simplement d'une adhésion de la majorité à l'ensemble de l'œuvre réglementaire accomplie par le gouvernement. Qu'il n'y ait pas d'amendement finalement voté ne doit pas faire conclure à une mécanisation de la majorité. Sur le plan politique, la confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux n'est rien d'autre que celle du soutien d'une majorité au gouvernement. Cette appréciation générale est cohérente *in globo*. D'aucuns, à l'esprit perfide — si M. Moureaux était là, il interviendrait certainement —, diront peut-être, toujours en langue étrangère, qu'il s'agit d'une appréciation grosso modo. Ce serait, au reste, parfaitement exact car on peut fort bien diverger sur certains aspects des mesures prises.

Qui dit que, dans la majorité, chacun est absolument admiratif de l'arrêté 446 relatif au différentiel d'intérêts sur les obligations d'Etat, même si cette mesure est — comme on l'a dit dans la presse — le fruit imaginaire d'une insomnie du ministre des Finances, réveillé par son chat?

Quant aux arrêtés d'Education nationale 457, 458 et 463, il n'est pas certain qu'ils fassent l'objet d'une adhésion unanime dans le détail.

M. Lallemand. — Cela montre effectivement le caractère totalement insatisfaisant de la procédure de confirmation.

M. Henrion. — Vous allez écouter avec attention dans quelques instants, comme toujours, ce que disait à ce sujet le 9 avril 1936 un sénateur éminent, M. Moyersoen. Ni vous ni moi ne l'avons connu, mais j'ai retrouvé ses écrits.

Comme l'écrivait, en 1982, notre ancien collègue François Perin — je n'ai pas dit notre «regretté collègue» car, heureusement, il n'est pas mort —: «Tout gouvernement doit avoir la confiance d'une majorité. Les projets de budgets et de lois sont des moyens d'exécution du programme. Ceux qui trouvent que cette mécanisation relative des votes est déplorable, doivent préconiser un autre système politique, comme celui des Etats-Unis, par exemple, et non se lamenter sur une soi-disant dégradation du régime parlementaire.»

Ce que disait François Perin au sujet des projets de loi et des projets de budget est également vrai pour l'œuvre réglementaire des pouvoirs spéciaux, forcément négociée dans la majorité, et résultat de compromis, puisque nous connaissons dans ce pays, sauf exception, notamment dans les années qui ont suivi la guerre, des gouvernements de coalition.

Au surplus — et j'en viens à l'interruption tout à fait fondée de M. Lallemand —, la discussion en commission et en séance publique ainsi que les amendements proposés permettent aux auteurs de ceux-ci et même plus tard aux autres, de suggérer des révisions à la lumière du débat intervenu. Le débat n'est certainement pas inutile, ni en commission ni en séance publique.

C'est ici que je cite M. Romain Moyersoen, rapporteur de la Commission du Sénat, le 9 avril 1936, avant de devenir, pendant trois ans, président de notre assemblée. Il indiquait: «Ce vote ne signifie point qu'elle méconnaisse la nécessité de réviser certaines parties de cette législation, notamment en matière fiscale. Il réserve aussi l'entière liberté de ceux qui l'émettent d'user de leur initiative parlementaire pour provoquer l'abrogation ou la modification de certains de ces arrêtés.» Je crois que c'est juste.

J'en aurai ainsi pratiquement terminé.

Mes chers collègues, vous excuserez la longueur, j'espère non partisane de ces citations historiques, mais j'ai voulu ne rien négliger pour éclairer le débat en démontrant aussi par là même, si besoin en est, les qualités

de juriste de ceux qui nous ont précédés dans cette assemblée, au cours du demi-siècle écoulé.

C'est, j'en ai la conviction, en nous montrant dignes d'eux que nous défendrons le mieux les traditions de cette assemblée et la justification de son maintien au sein de nos institutions.

En terminant — et cette fois c'est vrai, je vous rassure —, je voudrais dire que je crois, en fait, avoir été assez bref. J'ai lu, il y a quelques jours, monsieur le Premier ministre, sous le plume d'un jeune et talentueux chroniqueur parlementaire, que si l'on pouvait comprendre certains longs discours de l'opposition, les porte-parole de la majorité devraient s'expliquer en quelques minutes puisqu'ils soutiennent le gouvernement et adhèrent à ses arguments. Je me suis partiellement inspiré de ce conseil, non pas pour m'attirer la bienveillance de la presse, mais en tout cas pour obtenir peut-être votre reconnaissance de ne pas avoir trop abusé de votre patience. (*Applaudissements sur les bancs de la majorité et sur certains bancs à gauche.*)

M. Lallemand. — Je désire encore poser une question. Je suis d'accord avec M. Henrion et je pense que le Premier ministre partage également la conception que nous avons du mécanisme de l'effet rétroactif de l'amendement. J'adhère personnellement à l'idée que l'amendement ne produit ses effets que pour l'avenir mais qu'il peut avoir un effet rétroactif si le législateur en décide autrement.

Si, en principe, l'amendement ne rétroagit pas, exactement comme c'est le cas lorsqu'un arrêté n'est pas confirmé, le Parlement, dans la plénitude de ses pouvoirs, a la possibilité de décider de façon expresse que l'amendement qu'il propose annihilerait rétroactivement l'arrêté royal pris en vertu de pouvoirs spéciaux.

M. Henrion. — C'est parfaitement exact et c'est également la thèse de M. Moyersoen, mais ce ne sera pas le cas actuellement. Avant de poursuivre dans cette procédure, il y aura lieu de réfléchir au fait qu'on abroge *ex ante* des dispositions qui ont été appliquées dans les faits.

M. Lallemand. — C'est la difficulté de l'effet rétroactif.

M. Henrion. — Difficulté qu'il ne faut pas sous-estimer. Mais sur le principe, nous sommes d'accord.

M. Lallemand. — C'est très important parce que ce débat s'est reposé en commission.

Il faudrait, une fois pour toutes, que nous nous accordions sur les effets dans le temps de la procédure de confirmation. L'explication que j'ai donnée me paraît juste: c'est parce qu'il fusionne le moment de l'amendement et celui de la confirmation ou plutôt qu'il assimile l'effet de l'amendement à celui d'une non-confirmation que le système, que vous et moi proposons, est cohérent.

De Voorzitter. — Het woord is aan mevrouw Aelvoet.

Mevrouw Aelvoet. — Mijnheer de Voorzitter, ik neem zeer kort het woord in dit algemeen debat. Ik zal er vooral op letten het bijzondere-machtendebat, dat we in maart gehad hebben, niet over te doen; evenmin het debat over het spaarplan, zo goed bekend onder de naam Sint-Annaplan. Het Parlement bewijst mijns inziens de democratie geen dienst door reeds gevoerde debatten te hernemen. Het worden dan alleen steriele discussies waar niemand nog naar luistert.

Ik zal een kleine uitweiding maken in verband met de werking van de oppositie en de meerderheid in het Parlement. Dit is niet direct in detail toepasselijk op dit debat maar het komt hier ook ter sprake.

Na één jaar meedraaien in deze Hoge Vergadering, zoals dat heet, valt het mij heel sterk op dat het wetgevend werk van het Parlement in zeer sterke mate beperkt wordt tot de bestudering van de ontwerpen van de regering. De fameuze controlefunctie van het Parlement, de belangrijkste functie die ons nog rest, wordt mijns inziens totaal ontoereikend gerealiseerd. Ik denk dat de volgende mechanismen daarin meespelen. Enerzijds, oefent de meerderheid haar controle op het beleid uit via contacten met kabinetten, met ministers, of met bevriende ministers in de regering. Zeer zelden wordt de controle, die zeker ook van de meerderheid uitgaat, openbaar zichtbaar in het Parlement. Dit is een verarming. Anderzijds,

valt het mij telkens weer op dat de controle die van de oppositie uitgaat zich vaak uit in een aantal interpellaties, die niet allemaal even belangrijk zijn, maar waar er toch belangrijke bij zijn, die dan uitmonden, in een gemotiveerde motie die echter systematisch buiten spel wordt gezet door de eenvoudige motie. Geen enkele zelfs minimale correctie, die door de oppositie wordt voorgesteld, krijgt een kans. Ik vind dat het Parlement in zijn controlerende functie daardoor serieus buiten spel wordt gezet.

Als men de werking van dit Parlement wil valoriseren, kan dit bijvoorbeeld gebeuren — het is zeker niet uitputtend bedoeld — via een ernstig gesprek tussen oppositie en meerderheid, waarbij wij onder andere het gebruik van de eenvoudige motie opnieuw samen zouden bespreken. Aldus kan een kader worden geschapen waarin andere afspraken mogelijk zijn dan alleen maar pro en contra naargelang van de groep waartoe men op een bepaald moment behoort. Ik vind het belangrijk dit naar aanleiding van dit debat te zeggen omdat het een bijkomend licht werpt op de totale uitholling waarmee wij worden geconfronteerd.

Wat de bekrachtiging van de koninklijke besluiten betreft, wil ik vooral ingaan op de kwaliteit van de uitvoering van een hele reeks besparingsmaatregelen genomen in het kader van het Sint-Annaplan en van het volmachtbeleid. Wat opvalt bij de uitvoering is de snelheid. Die kan inderdaad een pluspunt worden genoemd, als men het beleid alleen analyseert vanuit het standpunt «expeditief-zijn». Dat «expeditief-zijn» is vooral dienstbaar als men de dynamiek van de besparingen wil ondersteunen, maar stelt wel grote vragen over de kwaliteit van de maatschappelijke effecten die voortvloeien uit de zeer snelle dynamiek waar men met dit systeem in terecht komt. Wij kunnen niet aan de indruk ontkomen dat in dit zeer snelle spel op hoog technische niveau, de technisch goed georganiseerde pressiegroepen in onze maatschappij veel sterker en veel beter kunnen reageren dan dit Parlement. Met andere woorden, de techniciteit van de georganiseerde pressiegroepen is veel hoger dan de techniciteit die wij in die tijd in het Parlement kunnen realiseren. Dat betekent dat alleen nog vanuit bepaalde pressiegroepen zaken kunnen worden bijgeschaafd en dat het globaal effect onvoldoende kan worden bekeken en afgewogen in dit Parlement, terwijl het Parlement toch daarvoor is gemaakt.

Naast de problemen van globaal maatschappelijke afweging die in dit Parlement zouden moeten aan bod komen, valt het mij op — en dat wordt duidelijk aangetoond door verschillende volmachtbesluiten waarmee we hier worden geconfronteerd — dat een aantal effecten van bepaalde maatregelen niet alleen door het Parlement niet juist kunnen worden ingeschat, maar zelfs niet door de regeringsverantwoordelijken. Dit wil ik illustreren met kritiek die gerezen is rond een aantal uitvoeringsbesluiten in de sector onderwijs. Een aantal besparingsmaatregelen in het onderwijs hebben inderdaad tot effecten geleid waarvan geen zinnig mens kan geloven dat ze ooit zo bedoeld zijn geweest. Ik zal dat concreet invullen met de volgende gegevens. Naar aanleiding van een studie over de berekening van het lesurenpakket in een groot aantal scholen voor secundair onderwijs, stellen wij vast dat het nieuwe berekeningssysteem tot hoogst eigenaardige en, zoals ik daarnet al zei, hopelijk ongewilde effecten leidt. In het schooljaar 1985-1986 heeft een type I-school, een zogenaamde VSO-school, leerlingen verloren en een type II-school, leerlingen gewonnen. Het lesurenpakket werd in beide scholen berekend op basis van de respectieve normensystemen eigen aan elk schooltype. Als beide scholen dit schooljaar hetzelfde aantal leerlingen behouden, dan wint de type II-school een comfortabel aantal lesuren — in het cijfervoorbeeld liefst 4,72 pct. — terwijl de type I-school een nog groter pak lesuren verliest (in het cijfervoorbeeld – 10,4 pct.).

Ik zou wel willen weten hoe een minister dit zou kunnen hebben bedoeld. Ik geloof niet dat zo iets mogelijk is. Omwille van het fameuze principe de lat gelijk leggen voor Vlaanderen en Wallonië is er gezocht naar een berekeningssleutel. Die sleutel is effectief voor dat aspect van het probleem, maar heeft tot gevolg dat in een aantal scholen ongerijmde toestanden ontstaan.

Zo worden kleine scholen en VSO-scholen supplementair gestraft en moeten zij meer inleveren dan de 4 pct. die destijds in het Sint-Annaplan werden voorgesteld. Massa's voorbeelden tonen dat aan.

Ik beschik over de cijfers van een rondvraag georganiseerd in de provincie Brabant in de katholieke VSO-scholen. Alleen de cijfers van de derde graad werden gevraagd omdat daar nog overgangsklassen bestonden, in scholen die waren overgestapt van het traditioneel onderwijs naar het VSO. Volgens de ministeriële richtlijn mocht daar de coëfficiënt van het type II worden toegepast, ook als in het vijfde jaar type I reeds was ingevoerd.

Uit de gegevens van 38 scholen blijkt dat in drie vierde van de gevallen de coëfficiënt van het type II, het traditioneel onderwijs, merkkelijk hoger uitvalt dan de coëfficiënt van het type I. Die cijfergegevens werden door de directies zelf, op vrijwillige basis, verstrekt. Daaruit blijkt dat in de derde graad de type II-scholen duurder zijn, en ook merkkelijk duurder uitvallen voor de Staat, dan de type I-scholen.

Dat zet hele grote vraagtekens achter de theorie in verband met de zo nodige besparingen die dringend moesten gebeuren in het VSO.

Ik gaf dit voorbeeld om een eerste kritiek te illustreren, namelijk dat er in een aantal gevallen bij de uitvaardiging van de bijzondere-machtenbesluiten effecten worden gesorteerd die de verantwoordelijke ministers onmogelijk kan hebben bedoeld en die dus waarschijnlijk niet tijdig werden doorzien.

Een tweede voorbeeld, in dezelfde sector onderwijs, illustreert dit heel duidelijk. Het gaat over beroepsscholen, die men in het systeem sterk heeft willen beschermen. Daar kunnen wij achter staan als die bescherming maar kadert in een reële en pedagogische verantwoorde aanpak van de beroepsafdelingen. Nu blijkt dat er enorme moeilijkheden ontstaan in een aantal scholen waar én beroepsafdelingen én technische afdelingen zijn omdat men geen uren mag overhevelen van de beroepsafdeling naar de technische afdeling. Daar bestaat een strikte barrière. Daardoor ontstaan zeer moeilijke en pedagogisch niet verantwoorde situaties.

Dit heeft tot gevolg dat er nu reeds 50 aanvragen zijn ingediend om een uitzondering te bekomen. Zij werden allemaal aanvaard door het betrokken ministerie. Daaruit blijkt dat men op ministerieel vlak erkent een flater te hebben begaan. Daarom geeft men een positief antwoord op al die aanvragen om een uitzondering te bekomen.

Dit alles doet grote vragen rijzen inzake de kwaliteit van het werk dat door de regering is geleverd. Door de kortstondigheid van de reactiemogelijkheid van brede maatschappelijke groepen en van dit Parlement kan er onvoldoende worden teruggespeeld. Dat leidt naar, maatschappelijk gezien, oninteressante situaties.

Tenslotte vestig ik er nog even de aandacht op dat, behalve de genummerde koninklijke besluiten die hier ter bekrachtiging worden voorgelegd, tijdens dezelfde periode nog andere koninklijke besluiten zijn gepubliceerd die zeer zware gevolgen hebben voor een aantal groepen en mensen in onze samenleving. Deze koninklijke besluiten hebben eigenlijk niet direct iets te maken met het debat van vandaag, maar toch vestig ik uw aandacht bijvoorbeeld op het koninklijk besluit van 28 mei 1986 waarin de werkloosheidsvergoedingen worden geregeld, onder andere voor gezinnen met twee werklozen. Aan alle kanten hoort men nu kritiek op deze maatregel. Er werden in het verleden inderdaad wetten goedgekeurd waardoor de Koning werd gemachtigd ter zake onmiddellijk koninklijke besluiten uit te vaardigen. Wanneer die koninklijke besluiten materiële verbeteringen meebrachten voor de betrokkenen, wat in het verleden het geval was, rijst vanzelfsprekend geen enkel probleem. Wanneer ze echter een materiële verslechtering betekenen en bepaalde, vooral zwakkere, groepen in onze samenleving nu sterk worden geraakt, geeft dit uiteraard wel aanleiding tot kritiek.

Tot daar onze algemene commentaar waarin wij vooral de aandacht wilden vestigen op de onmogelijkheid van het Parlement om zijn rol in dit verband te spelen en op de hier en daar toch wel bedenkelijke kwaliteit van het werk dat door de regering is geleverd. (*Applaus op verschillende banken.*)

M. le Président. — La parole est à M. Lepaffe.

M. Lepaffe. — Monsieur le Président, les exposés que nous venons d'entendre, émanant à la fois de l'opposition et de la majorité, ont tous présenté un intérêt certain. Il me permettront, en tout cas, et ce sera un intérêt de plus, d'être concis en cette fin de matinée.

On a dit très clairement, monsieur le Premier ministre, combien finalement l'argument du gain de temps et d'efficacité de la politique des pouvoirs spéciaux, par rapport au travail parlementaire, a été démenti totalement par le temps qui s'est écoulé avant la prise de vos premiers arrêtés.

Mais il ne suffit pas de constater que les arrêtés de pouvoirs spéciaux ont demandé le même temps qu'un travail parlementaire normal. Notre possibilité de contrôle a également été encore gravement diminuée par la lenteur exceptionnelle du dépôt des budgets.

M. Martens, Premier ministre. — Nous avons, au contraire, accéléré la possibilité de contrôle.

M. Lepaffe. — Mais vous avez été obligés, y compris au cours des débats en commission, de renvoyer au budget des Voies et Moyens, qui vient à peine d'être publié et dont nous n'avons pas encore discuté dans cette assemblée, pour les éléments chiffrés que certains de vos ministres n'ont pu fournir.

M. Martens, Premier ministre. — Le budget des Voies et Moyens a été déposé dans les délais légaux.

M. Lepaffe. — Monsieur le Premier ministre, vous le savez très bien, nous n'avons pas à nous réjouir, sur le plan budgétaire, de cette année parlementaire...

Je ne voudrais pas nier le désir sincère et réel de la majorité et du gouvernement d'obtenir des résultats, mais un survol des débats qui se sont déroulés en commission nous permet de constater l'absence d'idées directrices et d'efficacité. Au contraire, une série de mesures restent malheureusement totalement antisociales, alors qu'elles sont pourtant de peu d'effet financier.

Il n'est pas utile, à mon sens, de s'attaquer à des rentes d'invalidité, d'envisager parfois la rétroactivité en matière de pension lorsqu'il s'agit de ne plus tenir compte d'absences non rémunérées. Si la mesure pouvait être considérée comme bonne, quant au principe, sa rétroactivité serait inadmissible pour ceux qui avaient agencé leur vie en fonction d'une situation antérieure.

On ne peut s'empêcher non plus, monsieur le Premier ministre, de se rappeler en vertu de quoi les électeurs portent un gouvernement au pouvoir.

Je vous rappelle à propos des élections législatives qu'à l'époque il a été fait allusion uniquement à la diminution du chômage et des impôts. On nous en parle depuis plusieurs années; chaque fois qu'une campagne électorale se précise, la majorité nous fait les mêmes promesses.

Me référant à votre arrêté royal n° 428, par exemple, je me demande vraiment si la contribution — ce terme, pour les francophones, est ambigu — de longue durée à l'effort général peut être considérée comme autre chose qu'un impôt nouveau. Estimez-vous que la modération des revenus consolidée, à partir de 1987, n'est pas une charge nouvelle? L'impôt est une charge sur des revenus. La personne qui doit la subir se soucie peu qu'elle porte le nom de cotisation de solidarité ou d'impôt; elle se sent concernée par une dépense accrue et par des moyens diminués.

En ce qui concerne le chômage, je ne reviendrai pas sur les considérations émises par d'autres orateurs. Les mesures prises ont pour première conséquence la mise sur le pavé d'un nombre considérable de travailleurs.

A propos des amendements, je serai très bref.

En ma qualité de juriste, je puis avoir été passionné par les discussions qui se sont déroulées tout à l'heure entre MM. Lallemand et Henrion. Elles sont utiles pour la doctrine. Je suis néanmoins plus frappé par le

dialogue repris au début de la discussion générale dans le rapport de la commission des Affaires sociales, qui me paraît beaucoup plus intéressant: « Le président fait observer que les arrêtés royaux soumis à confirmation peuvent être amendés par le législateur. Il n'y a, toutefois, aucune clarté au sujet de la portée que peut avoir un amendement adopté. Un tel amendement a-t-il ou non force rétroactive? » C'est le débat que nous venons d'avoir et qui est splendide sur le plan théorique et intellectuel. Mais selon le ministre, « il s'agit là d'un problème purement théorique, tant qu'aucun amendement n'a été adopté ».

Or, si je parcours les rapports des différentes commissions, je constate qu'un amendement avait été adopté par suite de l'absence temporaire de membres de la majorité. Un nouvel amendement vient d'être déposé — je présume que le gouvernement ne s'en glorifiera pas — tendant à revenir au texte initial avec l'appui de la majorité maintenant présente. Vous comprenez dès lors que le restant de la discussion puisse être considéré comme extrêmement intellectuel.

Pour le surplus, vous visez beaucoup à l'amélioration de la qualité des services et à la simplification des formalités administratives.

Demain aura lieu une assemblée générale de l'Union des villes et communes belges où ce sujet notamment sera abordé. Les communes se plaignent d'être de plus en plus noyées sous les demandes complémentaires qui émanent de partout et qui ne sont nullement des formalités administratives. Peut-être le ministre de l'Intérieur pourrait-il utilement se pencher sur ce problème?

On nous dit aussi que la qualité du service augmente et je terminerai sur ce qui est à la fois une boutade et une réflexion amère. Je n'ai eu le plaisir de recevoir dans les délais ni le rapport de la commission des Affaires sociales, ni celui de la commission de l'Enseignement, la poste ne me les ayant pas fait parvenir bien qu'ils aient été envoyés à temps par les services du Sénat.

Il est vrai que parler de la Poste en ce moment, est aborder un problème difficile. En tout cas, en ce qui concerne ma commune et ma ville, c'est-à-dire Bruxelles, les « facilités » données aux commerces et à l'industrie par les nouvelles mesures en matière postale sont la négation de l'efficacité et sources de pertes de temps considérables. Les suppressions de distributions postales occasionnent de nombreux ennuis. Je ne crois pas que tel était le but du gouvernement. C'est pourtant ce qu'est arrivé à faire le secrétaire d'Etat aux PTT.

Compte tenu de toutes ces considérations, monsieur le Premier ministre, il nous serait vraiment difficile d'adopter le projet de loi que vous nous proposez. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

M. le Président. — Nous poursuivrons cette discussion cet après-midi à 15 heures.

Wij zetten deze bespreking vanmiddag te 15 uur voort.

La séance est levée.

De vergadering is gesloten.

(*La séance est levée à 12 heures.*)

(*De vergadering wordt gesloten te 12 uur.*)

268