

N. 54

SEANCE DE L'APRES-MIDI — NAMIDDAGVERGADERING

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

M. Vannieuwenhuyze, secrétaire, prend place au bureau.

De heer Vannieuwenhuyze, secretaris, neemt 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 14 h 35 m.

De vergadering wordt geopend om 14 h 35 m.

CONGES — VERLOF

MM. Collignon, pour d'autres devoirs; Geens, pour raison de santé, et Goossens à l'étranger, demandent d'excuser leur absence à la réunion de ce jour.

Afwezig met bericht van verhindering: de heren Collignon, wegens andere plichten; Geens, om gezondheidsredenen, en Goossens, in het buitenland.

— Pris pour information.

Voor kennisgeving aangenomen.

MEDEDELINGEN — COMMUNICATIONS

Arbitragehof — Cour d'arbitrage

De Voorzitter. — Met toepassing van artikel 76 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, geeft de griffier van het Arbitragehof kennis aan de Voorzitter van de Senaat van het beroep tot vernietiging van hoofdstuk III van titel III van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen (rolnummer 506).

En application de l'article 76 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le greffier de la Cour d'arbitrage notifie au Président du Sénat le recours en annulation du chapitre III du titre III de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses (numéro du rôle 506).

Met toepassing van artikel 76 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, geeft de griffier van het Arbitragehof kennis aan de Voorzitter van de Senaat van het beroep tot vernietiging van de artikelen 50 en 51 van het decreet van de Vlaamse Raad van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 (rolnummers 509 en 510).

En application de l'article 76 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le greffier de la Cour d'arbitrage notifie au Président du Sénat le recours en annulation des articles 50 et 51 du

décret du Conseil flamand du 25 juin 1992 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1992 (numéros du rôle 509 et 510).

— Voor kennisgeving aangenomen.

Pris pour notification.

VOORSTELLEN VAN WET — PROPOSITIONS DE LOI

Inoverwegingneming — Prise en considération

De Voorzitter. — Aan de orde is thans de bespreking over de inoverwegingneming van voorstellen van wet.

L'ordre du jour appelle la discussion sur la prise en considération de propositions de loi.

U hebt de lijst ontvangen van de verschillende in overweging te nemen voorstellen van wet met opgave van de commissies waarnaar het Bureau van plan is ze te verwijzen.

Vous avez reçu la liste des différentes propositions de loi à prendre en considération, avec indication des commissions auxquelles le Bureau envisage de les renvoyer.

Leden die opmerkingen mochten hebben, gelieven mij die vóór het einde van de vergadering te doen kennen.

Je prie les membres qui auraient des observations à formuler, de me les faire connaître avant la fin de la séance.

Tenzij er afwijkende suggesties zijn, zal ik beschouwen dat die voorstellen van wet in overweging zijn genomen en verwezen naar de commissies die door het Bureau zijn aangeduid.

Sauf suggestions divergentes, je considérerai les propositions de loi comme prises en considération et renvoyées aux commissions indiquées par le Bureau.

PROPOSITION DE LOI — VOORSTEL VAN WET

Retrait — Intrekking

M. le Président. — Il est communiqué au Bureau que MM. Gevenois et Taminiaux désirent retirer leur proposition de loi relative à l'exercice de la kinésithérapie.

Aan het Bureau wordt medegedeeld dat de heren Gevenois en Taminiaux hun voorstel van wet betreffende de uitoefening van de kinesitherapie wensen in te trekken.

Cette proposition de loi est actuellement pendante à la commission de la Santé publique et de l'Environnement.

Dit voorstel van wet is thans aanhangig bij de commissie voor de Volksgezondheid en het Leefmilieu.

Je vous propose dès lors de rayer cette proposition de loi de notre ordre du jour.

Ik stel u dus voor dit voorstel van wet van onze agenda af te voeren.

INTERPELLATIE VAN DE HEER DIERICKX TOT DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN OVER «DE UITVOERING VAN HET KONINKLIJK BESLUIT NR. 407 VAN 18 APRIL 1986 TOT WIJZIGING EN AANVULLING VAN DE WET VAN 23 DECEMBER 1963 OP DE ZIEKENHUIZEN»

INTERPELLATION DE M. DIERICKX AU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES SUR «L'EXECUTION DE L'ARRETE ROYAL N° 407 DU 18 AVRIL 1986 MODIFIANT ET COMPLETANT LA LOI DU 23 DECEMBRE 1963 SUR LES HOPITAUX»

De Voorzitter. — Aan de orde is de interpellatie van de heer Dierickx tot de minister van Sociale Zaken over «de uitvoering van het koninklijk besluit nr. 407 van 18 april 1986 tot wijziging en aanvulling van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen».

Het woord is aan de interpellant.

De heer Dierickx. — Mijnheer de Voorzitter, er werd veel verwacht van het wetsontwerp-Dehaene betreffende het beheer der ziekenhuizen (de medische raden) en het statuut van ziekenhuisgeneesheren waaraan de senaatscommissie 23 vergaderingen wijdde en dat werd goedgekeurd door de Senaat op 23 april 1985 met 100 stemmen voor, bij 1 onthouding. Dit ontwerp werd wel door minister Dehaene ingeleid in de kamercommissie, doch daar niet besproken maar uitgevaardigd als volmachtbesluit — koninklijk besluit nr. 407 van 18 april 1986. Waarom werd dat ontwerp niet in de kamercommissie besproken? Waarom vond geen stemming plaats in de openbare vergadering van de Kamer? Op die vragen zal wellicht geen antwoord worden gegeven. Werd toen niet geschreven door een bevoegd journalist dat bepaalde volksvertegenwoordigers op Jean-Luc Dehaene zaten te wachten?

Het koninklijk besluit nr. 407 werd verwerkt in de wet van 7 augustus 1987. Onze aandacht gaat meer bepaald naar titel IV van deze wet, namelijk «bepalingen betreffende het beheer van de ziekenhuizen en het statuut van de ziekenhuisgeneesheren».

Hoe beoordeelt de huidige Regering de uitvoering van de bepalingen betreffende de medische raden? In hoeveel ziekenhuizen functioneren de medische raden normaal? In welke ziekenhuizen doen zich leemten voor?

Mijnheer de minister, zou u in uw antwoord telkens een onderscheid willen maken tussen de toestand in de openbare en die in de particuliere ziekenhuizen? Hoe omschrijft u vandaag het begrip «ziekenhuisgeneesheer» en de juridische relatie van de ziekenhuisgeneesheer tot het ziekenhuis en tot de medische raad? Het koninklijk besluit van 10 augustus 1987 definieert het statuut van de ziekenhuisgeneesheer niet, wel bepaalt het de voorwaarden waaronder de ziekenhuisgeneesheren hun stem kunnen uitbrengen bij de verkiezing voor de medische raad van het ziekenhuis.

Dit stemrecht is niet verbonden aan het juridisch statuut van de geneesheer, maar enkel met de omvang in tijd van de activiteiten van de geneesheer. Geneesheren die weinig aanwezig zijn in het ziekenhuis — slechts twee halve dagen — krijgen slechts één stem, geneesheren met een drukke ziekenhuispraktijk kunnen tot vier stemmen verkrijgen. Welke soort individuele overeenkomsten aanvaardt de Regering wel, welke niet? Geven de vage definities geen aanleiding tot moeilijkheden bij het bepalen van de verantwoordelijkheden? Is er geen tegenstelling tussen de in artikel 130 bepaalde professionele autonomie van de individuele geneesheer en de globale verantwoordelijkheid van de beheerder?

Werd er door het departement ooit een rapport gemaakt over de toepassing van het belangrijke artikel 15 betreffende de kwalitatieve toetsing van de medische activiteit in elk ziekenhuis en aangaande het aanleggen van een medisch dossier per patiënt? Werd er ooit een verslag gemaakt over de resultaten van de enquête van het ministerie van Volksgezondheid gehouden op basis van een vragenlijst verstuurd op 28 maart 1988 — die binnen de dertig dagen diende te worden beantwoord —, betreffende de samenstelling en de werking van de medische raden in elk Belgisch openbaar en privé-ziekenhuis? Welke zijn de conclusies van deze enquête? Werden er verslagen gemaakt over de problemen in de ziekenhuizen onder andere als gevolg van de ingewikkelde procedures? Hoe beoordeelt de Regering de bereikte resultaten? Meent de minister dat dit systeem tot regeling van de conflicten tussen de beheerders en de medische raden voldoende geeft? Kan hij het Parlement een overzicht en een beoordeling geven van de door de Commissie geneesheren-ziekenhuizen aangenomen modellen van regeling met betrekking tot bepalingen vermeld in artikel 128, paragraaf 4? In welk ziekenhuis werden permanente comités van overleg opgericht? Hoe beoordeelt de Regering de werking ervan?

Meent de minister niet dat er in de wet wel wordt gesproken over het statuut van de ziekenhuisgeneesheren, onder andere in de titel, maar dat ze niets regelt noch wat het financiële, noch wat het juridische of het sociale aspect betreft. In hoeveel ziekenhuizen werd er een algemeen reglement vastgelegd betreffende de rechtsverhoudingen? Werd hierover een verslag opgemaakt? Hoe beoordeelt de Regering de toestand? Doet zich in onze ziekenhuizen een proces van integratie of desintegratie voor? Welk is het statuut van de ziekenhuisgeneesheer die als zelfstandige werkzaam is buiten de instelling? Zet de bestaande regeling de beheerders er niet toe aan medische bedrijvigheden buiten het ziekenhuis te gedogen en aan te moedigen om te ontsnappen aan de patronale lasten die niet worden verrekend in de verpleegdagprijzen? Hoe staat het met het pensioenstelsel? We verwijzen hiervoor naar een uitspraak van het Hof van beroep van Antwerpen. Welke afspraken met artsen lijken de Regering minder wenselijk en/of onduidelijk? Wij denken hier aan de mogelijkheden in zake vergoedingsstelsel die door de wet zijn toegelaten en aan de zeer uiteenlopende systemen inzake afhoudingen op erelonen.

Welk zijn de resultaten van de tweede enquête van 20 november 1990 — waarop het antwoord vóór 28 februari 1991 diende te worden gegeven — betreffende de toepassing van titel IV van de wet van 7 augustus 1987 en van het koninklijk besluit van 10 augustus 1987? In deze enquête ging het over de werking van de medische raden, de rechtsverhoudingen tussen de ziekenhuizen en de geneesheren, het financieel statuut en over de centrale inning van de honoraria door een VZW op toezichten door de medische raad of door het ziekenhuis. De verplichting tot het houden van deze enquête was reeds ingeschreven in artikel 146 van de ziekenhuiswet.

Hoe beoordeelt de Regering de door deze wet van 1986 bereikte resultaten onder andere in verband met de kwaliteit van het beheer, de integratie van de geneesheren, de financiële doorzichtigheid, de samenwerking tussen de ziekenhuisgeledingen, de afremming van de overconsumptie en het bevorderen van een sociale politiek ten aanzien van de patiënten? Wat verwacht de minister van het koninklijk besluit van 21 september 1992, ter bevordering van de centrale inning van de honoraria door het ziekenhuis? Hoeveel uitzonderingen doen zich voor? Hoe is de toestand? Welke evoluties worden vastgesteld in ver-

band met de afhoudingen op de honoraria ter financiering van de onkosten niet gedekt door de verpleegdagprijs? Wordt er gestreefd naar eenvormigheid inzake deze afhoudingen?

Mijnheer de minister, ik zou u nog veel meer vragen kunnen stellen, maar ik zal het daarbij laten. De wet-Dehaene heeft veel verwachtingen gewekt. Kunt u mij als zijn opvolger zeggen wat ervan terecht is gekomen? Beperkt de wet zich tot de intentie die te lezen stond in haar titel of heeft ze werkelijk bijgedragen tot het verbeteren van het beheer in de ziekenhuizen? (*Applaus.*)

M. le Président. — La parole est à M. Moureaux, ministre.

M. Moureaux, ministre des Affaires sociales. — Monsieur le Président, l'ensemble des questions posées par M. Dierickx soulève un inventaire, d'ailleurs non exhaustif, des problèmes ayant trait à la situation du médecin hospitalier.

Une première série de questions a trait à la composition et au fonctionnement du Conseil médical. Elles appellent les réponses suivantes.

Conformément à l'article 146, paragraphe 1^{er}, des lois coordonnées sur les hôpitaux, chaque hôpital doit informer la Commission nationale médecins-hôpitaux de la manière dont il respecte le titre IV de la loi. Cette information doit être fournie par le gestionnaire qui doit auparavant en communiquer le contenu au Conseil médical.

En cas de divergence entre le gestionnaire et le Conseil médical, les remarques de ce dernier doivent être jointes à la communication du gestionnaire. Afin d'encourager la transmission de ces données, deux questionnaires ont été préparés par le secrétariat de la Commission nationale paritaire médecins-hôpitaux.

La première enquête concernant les élections et la composition du Conseil médical a été envoyée à tous les hôpitaux.

Ce questionnaire se rapportait plus précisément à l'application correcte des dispositions de l'arrêté royal du 10 août 1987 fixant les règles relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil médical. Toutes les réponses ont été, en premier lieu, examinées par le secrétariat de la Commission nationale paritaire médecins-hôpitaux.

Lorsqu'une mauvaise application de la réglementation a été indubitablement constatée par le secrétariat de la commission, l'hôpital concerné a été directement averti. En cas de doute, ou en cas de différend entre le gestionnaire et le Conseil médical, les réponses ont été examinées par un groupe de travail ad hoc. La position adoptée par ce groupe de travail a été transmise simultanément au gestionnaire de l'hôpital et au président du Conseil médical. Un nombre très réduit de cas litigieux fut tranché par le groupe de travail.

La deuxième enquête concernant le titre IV des lois coordonnées relatif à la gestion des hôpitaux et au statut du médecin hospitalier, a fait l'objet d'un questionnaire envoyé le 20 novembre 1990 à tous les hôpitaux.

Ces derniers devaient communiquer, en même temps que les réponses aux questionnaires, le règlement général de l'hôpital concernant les rapports juridiques entre le gestionnaire et les médecins, l'organisation et les conditions de travail, y compris les conditions financières et le règlement relatif au service chargé de la perception centrale des honoraires.

Contrairement à ce qui s'était passé pour la première enquête, la collecte des réponses fut difficile à réaliser. Néanmoins, la situation actuelle peut être analysée de la manière suivante.

Pour 308 hôpitaux, dont 114 relèvent du secteur public et 194 du secteur privé, 144 — 48 publics et 96 privés — peuvent être considérés comme étant en ordre avec le titre IV de la loi sur les hôpitaux.

Dans 104 hôpitaux, des discussions ont encore lieu entre le gestionnaire et le Conseil médical pour l'élaboration du règlement général et des règlements relatifs à la perception centrale — 45 hôpitaux du secteur public et 59 du secteur privé.

Quinze hôpitaux — 3 du secteur public et 12 du secteur privé — n'ont pas encore fourni de réponse.

Une dernière catégorie d'hôpitaux — 45 au total dont 18 du secteur public et 27 du secteur privé — est constituée d'hôpitaux dans lesquels moins de cinq médecins sont occupés. Ceux-ci échappent à l'application du titre IV et un arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres, doit encore fixer des règles spécifiques à leur égard.

Une deuxième série de questions a trait au statut de médecin hospitalier qui est clairement défini dans les dispositions légales et réglementaires existantes.

Par ailleurs, l'article 128, paragraphe 4, de la loi sur les hôpitaux précise que la Commission nationale paritaire médecins-hôpitaux peut élaborer des modèles de règlement général concernant les rapports juridiques entre les gestionnaires et les médecins confrontés à la diversité des structures existantes dans les hôpitaux.

La commission a jugé qu'il n'était pas possible d'établir de tels modèles en termes suffisamment précis pour couvrir toutes les éventualités.

Vous avez soulevé la question de la création d'un comité permanent dans chaque hôpital. Un tel comité a été instauré dans 54 hôpitaux, dont 11 appartiennent au secteur public et 43 au secteur privé. Le fonctionnement de ces comités ne peut pas être jugé sur la base des réponses au questionnaire. Jusqu'à présent, il faut reconnaître cependant qu'aucune plainte n'existe à ce sujet.

Il va de soi, cependant, que ce modèle de concertation directe a la préférence du Gouvernement, étant donné les principes de base qui ont présidé à l'élaboration de la réglementation.

Pour ce qui concerne l'appréciation du processus d'intégration ou de désintégration des médecins dans les structures hospitalières, il faut être extrêmement prudent. On ne dispose, en effet, pas de données suffisamment fiables permettant déjà de tirer des conclusions générales.

Un médecin hospitalier peut exercer son activité en dehors de l'hôpital sous différents statuts. Le règlement général, qui détermine les rapports juridiques et résulte d'une procédure entre les gestionnaires et le Conseil médical, peut contenir des dispositions se rapportant à l'activité médicale en dehors de l'hôpital.

En ce qui concerne le régime de pension des médecins hospitaliers dans le secteur des hôpitaux publics, une disposition particulière a été introduite par la loi-programme du 20 juillet 1991. Pour les autres hôpitaux, le régime de pension dépend des conventions particulières conclues avec les médecins: statut salarié, indépendant et éventuellement pensions extra-légales.

L'ensemble des mesures prises par le Gouvernement apporte des améliorations notables dans la gestion des hôpitaux, par exemple l'établissement de structures uniformes et l'instauration d'une concertation obligatoire entre médecins hospitaliers et gestionnaires.

Une série de questions a trait à la lutte contre la surconsommation médicale. Le but premier de la loi sur les hôpitaux n'est pas de lutter contre la surconsommation. Cependant, une analyse des missions du Conseil médical, du médecin-chef et du directeur permet de conclure à une contribution, par une approche qualitative, à une meilleure consommation médicale. Il est clair que ceci ne peut se faire qu'à l'aide de données satisfaisantes disponibles.

Dans ce contexte, les mesures en matière de résumé clinique minimal et de résumé infirmier minimal doivent être prises en compte. L'exploitation de ces données doit contribuer de manière significative à une maîtrise de la surconsommation. (*A la suite d'une panne technique, les micros, et donc la traduction simultanée, ne fonctionnent plus.*)

Pour ce qui concerne la perception centrale des honoraires, il faut admettre qu'elle contribue à une meilleure transparence des flux financiers au sein de l'hôpital.

Les dossiers récemment introduits par les hôpitaux, en application de l'arrêté ministériel du 23 octobre 1992 concernant la prise en charge des avantages supplémentaires accordés au personnel qui ne sont pas compris dans le prix de journée, sont actuellement à l'examen.

Les données statistiques ne sont pas encore disponibles à ce sujet.

Pour conclure, je dirai que l'ensemble des questions posées démontre la nécessité de réaliser à brève échéance une révision de la loi sur les hôpitaux. Une large concertation avec les gestionnaires et les médecins aura lieu à ce sujet. (*Applaudissements.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de interpellant.

De heer Dierickx. — Mijnheer de Voorzitter, laten wij hopen dat deze elektriciteitspanne geen vorm is van stille sabotage.

Ik dank de minister voor zijn antwoord en verzeker hem dat ook de ziekenhuizen hem hiervoor dankbaar zijn. Zijn antwoorden geven immers de eerste resultaten en de eerste conclusies af te leiden uit een enquête die jaren geleden werd gevoerd. Eén van de resultaten van het onderzoek was dat verwittigingen naar de ziekenhuizen werden gestuurd. Het zou goed zijn geweest indien de minister de parlementsleden die de wet op de ziekenhuizen hebben goedgekeurd, eveneens zou hebben geïnformeerd. De senatoren hebben het recht te weten wat de precieze inhoud was van deze verwittiging en hoe het vandaag staat met het statuut van de ziekenhuisgeneesheren.

Het kan toch niet dat beheerders hun geneesheren tot activiteiten *extramuros* aanzetten om zelf geen patronale lasten te moeten betalen. In plaats van de cumuls aan te moedigen, moet de minister die geneesheren begunstigen die hun activiteit in één instelling concentreren.

De heer Valkeniers. — Mijnheer Dierickx, er is ook een andere reden waarom de ziekenhuizen hun geneesheren hiertoe aanspooren, namelijk het schrijnend tekort aan bedden, aan ligdagen. De activiteiten buiten de kliniek zijn voor de beheerder dan nog een uitweg om bijkomende patiënten te werven.

De heer Dierickx. — Dat is mogelijk, mijnheer Valkeniers, en ik erken dat het probleem ingewikkeld is. Ik pleit ervoor dat de senatoren inzicht krijgen in de verschillende contracten die vandaag mogelijk zijn, zoals het toelatingscontract, het aannemings-, het bedienden- en het beheerscontract tot en met het statuut van ziekenhuisgeneesheer. Die vragen werden ten andere ook in de enquête gesteld. Wij moeten ook worden geïnformeerd over *les systèmes juridiques et de rémunérations qui sont admis et favorisés par le Gouvernement*.

De minister moet ons tevens uitleggen hoe het systeem dat door Premier Dehaene werd geïntroduceerd, op het ogenblik functioneert. In uitvoering van deze wet heeft hij het ziekenhuiswezen naar het model van onze staatsstructuur bipolair georganiseerd. Hij heeft de bestaande fronten geconsolideerd: aan de ene kant kregen de geneesheren in de medische raad via gewone en verzwaarde consultatieprocedures meer macht, aan de andere kant staan de beheerders. Op geen enkele manier heeft hij deze bipolariteit doorbroken en blijven de oorzaken van conflictsituaties bestaan. De verpleegkundigen, de apothekers, de andere personeelsleden en de patiënten worden bij de besluitvorming niet betrokken. Zo legt de wet een besluitvormingsprocedure vast waarbij de medische raad over 18 gebieden een advies moet uitbrengen en over 6 terreinen waar een verzwaarde procedure geldt. Heeft dit geleid tot een betere organisatie van de ziekenhuizen of alleen maar tot het laten voortbestaan van conflictsituaties?

Er zijn bijvoorbeeld ziekenhuizen waarin de bestuurders menen te moeten overgaan tot het ontslaan of afzetten van een dokter. Daarvoor is de verzwaarde procedure nodig. Dat leidt dan tot het aanstellen van een bemiddelaar op het nationale niveau. (*Nadat er heel kort opnieuw elektrische stroom was, valt hij terug uit.*)

De Voorzitter. — Mijnheer Dierickx, ik weet niet of het uw uiteenzetting is die aanleiding geeft tot herhaalde kortsluitingen. (*Gelach.*)

De heer Dierickx. — Misschien is het wel een heel belangrijke uiteenzetting, mijnheer de Voorzitter!

De heer Valkeniers. — Ik denk dat deze situatie kenmerkend is voor de relatie ziekenhuisbeheerders-geneesheren, namelijk continue kortsluitingen.

De Voorzitter. — De huidige situatie draagt in ieder geval bij tot het intieme karakter van onze werkzaamheden.

De heer Dierickx. — Mijnheer de minister, ik wil toch nog één punt onderstrepen.

De procedure is de volgende: wanneer de minister van Volksgezondheid een bemiddelaar aanstelt en die bemiddelaar kan een voorstel formuleren dat wordt aanvaard door de beheerder, dan is het probleem opgelost. Als hij een voorstel doet dat de beheerder niet kan aanvaarden, wordt de zaak uitgesteld.

De heer Valkeniers. — *Ad calendas graecas!*

De heer Dierickx. — Inderdaad, *ad calendas graecas!*

Dan komt er geen beslissing. Dergelijke situatie kan niet blijven duren. Er wordt nu gesproken van ziekenhuizen die « met een bemiddelaar zitten » en er niet uitgeraken. Dat is niet goed voor het ziekenhuis.

Mijnheer de minister, zo dadelijk zullen wij het debat over de grondwetsherziening hervatten. Sta mij toe u te zeggen dat wij de belangenconflicten in de ziekenhuizen niet mogen regelen zoals de belangenconflicten in onze federale Staat. Daar worden die ook niet beslecht. Ik vrees dat het politiek denken van de heer Dehaene, dat wij reeds embryonair hebben kunnen vaststellen in de ziekenhuiswet, zich verder concretiseert in de staatshervorming. (*Applaus.*)

De Voorzitter. — Het incident is gesloten.

L'incident est clos.

Ik dank uitdrukkelijk de heer Dierickx en de andere leden van de Senaat voor hun begrip voor de technische problemen die zich met de stroomvoorziening hebben voorgedaan.

Ik stel voor de vergadering even te schorsen tot die problemen zijn opgelost, zodat wij ook technisch een behoorlijk debat kunnen voeren. (*Instemming.*)

De vergadering is geschorst.

La séance est suspendue.

— *De vergadering wordt geschorst om 15 h 5 m.*

La séance est suspendue à 15 h 5 m.

Ze wordt hervat om 15 h 15 m.

Elle est reprise à 15 h 15 m.

De Voorzitter. — De vergadering is hervat.

La séance est reprise.

INTERPELLATIE VAN DE HEER ULBURGHS TOT DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN OVER «HET STANDPUNT VAN BELGIE INZAKE DE 415 UITGEWEZEN PALESTIJNEN, NAAR AANLEIDING VAN HET BEZOEK VAN SHIMON PEREZ AAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP IN FEBRUARI»

INTERPELLATION DE M. ULBURGHS AU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES SUR «LE POINT DE VUE DE LA BELGIQUE DANS L'AFFAIRE DES 415 EXPULSES PALESTINIENS, A L'OCCASION DE LA VISITE DE SHIMON PEREZ A LA COMMUNAUTE EUROPEENNE EN FEVRIER»

De Voorzitter. — Aan de orde is de interpellatie van de heer Ulburghs tot de Vice-Eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken over «het standpunt van België inzake de 415 uitgewezen Palestijnen naar aanleiding van het bezoek van Shimon Perez aan de Europese Gemeenschap in februari».

Het woord is aan de interpellant.

De heer Ulburghs. — Mijnheer de Voorzitter, in ons land heerst een groeiende bezorgdheid om de 415 Palestijnen die op 18 december werden uitgewezen door Israël en die in uiterst precaire omstandigheden de winter in het barre klimaat van het Libanon-gebergte moesten doorbrengen.

Israël beweert dat deze 400 Palestijnen tot de fundamentalistische terreurgroep van Hamas behoren die de vernietiging van de Staat Israël beoogt. Ze kregen echter niet eens de kans voor een rechtbank te verschijnen in Israël, dat beweert een democratisch land te zijn. Door deze harde, onmenselijke maatregel, speelt Israël met vuur. Hierdoor wordt het vredesproces in het Midden-Oosten ernstig bedreigd. De Hamasbeweging komt er versterkt uit en de PLO is verdeeld.

Mijnheer de minister, in uw persconferentie in Jeruzalem, ter gelegenheid van uw bezoek aldaar op 22 en 23 december 1992, hebt u de deportatie veroordeeld als zijnde in strijd met artikel 49 van de Vierde Conventie van Genève. U verwees eveneens naar artikel 799 van de Veiligheidsraad.

U veroordeelde het terrorisme, waar het ook vandaan komt, en u wijst terecht op de Hamasbeweging, die verwant is en gesteund wordt door fanatieke moslimfundamentalisten uit derde landen. Hamas stelt zich als doel Israël te vernietigen als eerste stap naar de instelling van een islamitische wereldorde, zei u.

Ik sta achter deze verklaring, maar hoe verklaart u dat Israël, dat op een dergelijke gedreven manier aan politiek doet en dat zo bekwaam en handig is, dit gevaar niet heeft ingecalculeerd wanneer de Joodse Staat deze 415 Palestijnen uitwees?

Het is inderdaad mogelijk dat de gematigde krachten binnen de bezette gebieden en de PLO in ballingschap buiten spel worden gezet zodat er geen onderhandelingspartijen meer aan de vredes-
tafel zitten. Bovendien dreigt Israël de vredeskansen met andere Arabische burens definitief kwijt te spelen.

De verbanning van 400 Palestijnen kan wel eens de druppel zijn die de emmer doet overlopen binnen de Arabische wereld. Het islamitisch fundamentalisme groeit onrustwekkend, zelfs in gematigde Arabische landen als Egypte, Jordanië en Algerije. Zij nemen het niet meer dat Israël de Arabische wereld en de internationale gemeenschap blijft uitdagen. Zij accepteren het beleid van twee maten en twee gewichten niet meer. De verbanning van de 400 Palestijnen is ook politiek en ethisch een onverstandige daad van Israël. De dramatische situatie van de Palestijnen in het barre winterweer van het Libanese gebergte spreekt tot de verbeelding en versterkt de anti-Israëliëse opinie in de wereldgemeenschap. Wij hebben immers te maken met mensen.

Het moreel krediet van Israël raakt op. Israël beschikt in de Westerse wereld over een grote sympathie en roept begrip en medeleven op. Terwijl het Westen toekeek, werden de Europese Joden bijna uitgeroeid door de nazi's. Van de 2 600 000 Joden, die in de periode 1935-1943 uit de door de nazi's bezette gebieden in Europa konden vluchten, trok 8,5 pct. naar Palestina.

Het is niet omdat Israël als volk zoveel geleden heeft dat de Palestijnen hiervoor de rekening moeten betalen. Israël omwille van zijn historische herinnering moet dubbel attent zijn in zijn verhouding tot andere volkeren. In hun heilige geschriften staat: «Herinner je Israël dat je vreemd waart in een vreemd land, wees daarom vol respect voor vreemden en andere volkeren in je mid-den.» Israël gaat er, terecht, prat op dat het de enige Westerse democratie in de regio is en bijgevolg op het vlak van de mensenrechten geen lessen te ontvangen heeft van de omringende Arabische Staten.

Men kan zich echter sinds de stichting van de Staat Israël afvragen hoe groot die zo genoemde democratie echt is. Bestaat zij alleen voor intern gebruik of ook voor anderen? Gelden de universeel erkende normen voor mensenrechten alleen voor Israël's of ook voor anderen?

Hoe groot is in de Israëlische democratie de scheiding der machten wanneer het hoogerechtshof van Israël de uitwijzing van Palestijnen steunt?

Ik ga nu in op de politiek van twee maten en twee gewichten. Israël schendt de VN-resoluties. Door de jaren heen zijn er tal van resoluties zowel van de Veiligheidsraad als van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties goedgekeurd. Vanaf de resolutie 181 betreffende de verdeling van Palestina tot resolutie 799 van december 1992 heeft Israël nooit enige resolutie van deze wereldgemeenschap erkend.

Het is dan ook niet ten onrechte dat de Arabische landen beweren dat de Europese Gemeenschap en de Verenigde Staten twee maten en twee gewichten hanteren.

Laten we even de vergelijking maken tussen Koeweit en Palestina, een vergelijking die nu vaak wordt gemaakt. Als argumenten ten voordele van het onderscheid zegt men — en terecht — Rabin, of Shamir, is niet Saddam Hoessein en de onafhankelijke Staat Koeweit is niet gelijk te schakelen met de bezette gebieden. Dit is zeer juist, maar in werkelijkheid is het geen bezetting van de West-Bank en de Gazastrook. Het is de beroving van een land, van zijn drinkwater en zijn rijkdommen. Het is de beroving van de elementaire mensenrechten van dit volk. Het is de systematische kolonisatie van Palestina door Joodse kolonisten.

Het is de opbouw van een heel gesofisticeerd en goed bedacht apartheidssysteem dat wel eens efficiënter en subtieler zou kunnen zijn dan de brutale apartheid in Zuid-Afrika. Is de bescherming van de sjiïeten en de Koerden tegen Saddam belangrijker dan de bescherming van de Palestijnen tegen Rabin en destijds Shamir? Men pakt Israël niet hard aan, integendeel, het land krijgt bevoorrechte handelsposities in de Verenigde Staten en de EG. Dit verheugt ons, maar dan moet men niet werken met twee maten en twee gewichten.

Ik wil nu enkele vragen stellen.

Welke standpunten heeft de minister medegedeeld aan de heer Perez naar aanleiding van zijn bezoek aan de Europese Gemeenschap en België betreffende de toepassing van de mensenrechten op en de repatriëring van de 400 gedeporteerde Palestijnen?

Waarom worden er tegen Israël, in tegenstelling tot andere landen, geen ernstige sancties genomen door de Verenigde Naties en wat is het Belgische standpunt over de uitvoering van resolutie 799 van de Veiligheidsraad en de verplichting voor Israël als bezetende mogendheid om de Vierde Conventie van Genève toe te passen? Heeft de minister aan de heer Perez gevraagd de resolutie 799 uit te voeren? Ik vermoed dat hij dit inderdaad heeft gevraagd. Naar ik meen heeft hij dat ook in Jeruzalem gedaan.

Welke stappen doet de Belgische Regering in de Veiligheidsraad om resolutie 799 die België als lid goedgekeurd heeft, onmiddellijk te doen uitvoeren, met inbegrip van hoofdstuk 7 van het Handvest van de Verenigde Naties, dat het opleggen van sancties toestaat?

Naar aanleiding van zijn jongste bezoek aan Israël sprak de minister over het zelfbeschikkingsrecht van het Palestijnse volk en de Palestijnse Staat, met alles wat dit impliceert, zoals de stopzetting van de nederzettingenpolitiek in de bezette gebieden, met inbegrip van Oost-Jeruzalem en het historisch centrum. Hoe staat de Belgische Regering ten opzichte van de erkenning van de Palestijnse Staat die in november 1988 uitgeroepen werd? Zal België de Palestijnse Staat erkennen als bewijs van de Palestijnse nationale rechten in Palestina, en niet in Jordanië zoals sommige Israëlische partijen willen? Wanneer denkt de Belgische Regering er aan het PLO-kantoor te Brussel een diplomatiek statuut te verlenen, naar het voorbeeld van Parijs en Rome?

Wat is het standpunt van België over het voorstel van het Europees Parlement om het financiële en handelsprotocol met Israël te schorsen tot de 400 gedeporteerden worden teruggevoerd? In dit verband vernemen we van de Kamer van Koophandel België-Luxemburg VZW dat deze stichting erop aandringt om de investeringen in Israël op te drijven omdat: Israël over hooggeschoolde arbeidskrachten beschikt en met de EG een vrijhandelsovereenkomst heeft; omdat de lage loonkosten belangrijke besparingen kunnen opleveren en Israël wordt erkend als de leider op het gebied van wetenschappelijke industrie, en tenslotte omdat Israël investeringen aanmoedigt van buitenlands kapitaal en het onderzoek en ontwikkelingswerk stimuleert.

Hoe staat de Belgische Regering ten opzichte van dit beleid van de Belgisch-Luxemburgse Kamer van Koophandel, vooral als men weet dat de Israëlische economie gedreven wordt mede door de goedkope onderbetaalde Palestijnse arbeidskrachten, die niet eens over een minimum van arbeidsrechten beschikken? Ze werken als «gastarbeiders» in hun eigen land.

Mijnheer de Vice-Eerste minister, in uw toespraak van september jongstleden voor het Koninklijk Instituut voor internationale betrekkingen pleit u «voor het tot stand brengen van een band tussen economische en financiële samenwerking enerzijds en de bevordering van democratische principes anderzijds...» Ik lees ook: «Het is van het grootste belang dat wij de betrokken partijen

aansporen om een oplossing te vinden voor het Palestijnse vraagstuk en de basis te leggen voor een duurzame pacificatie tussen Israël en de Arabische landen». Dit is een waarborg voor de vrede in het Midden-Oosten, waarop wij al zolang wachten. Op het ogenblik is een duidelijke, stapsgewijze strategie van groot belang. (*Applaus.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan Vice-Eerste minister Claes.

De heer Claes, Vice-Eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken. — Mijnheer de Voorzitter, België heeft actief meegewerkt aan de opstelling van een kordate gemeenschappelijke toespraak die door het Deens Voorzitterschap werd voorgelezen tijdens de EG-Israël Samenwerkingsraad van 1 februari jongstleden. Hierin werden de principiële standpunten van de Twaalf opnieuw uiteen gezet: noodzaak om resolutie 799 onmiddellijk uit te voeren, ondeelbaarheid van de internationale legaliteit, gelijke internationale toepassing van de mensenrechten en van de Veiligheidsraadsresoluties, noodzaak tot voortzetting van de inspanningen in het vredesproces, waarschuwing dat bij de politieke beslissing omtrent de uitdieping van de EG-Israël handelsakkoorden van 1975 rekening zal worden gehouden met de Israëlische bereidwilligheid zowel in het verbanningsdossier als in dat van het vredesproces.

Volgens de juristen van de Europese Commissie is de schorsing van het financiële EG-protocol met Israël technisch niet mogelijk.

Mijnheer Ulburghs, dit is meteen een antwoord op uw vraag betreffende de uitvoering van de resolutie van het Europees Parlement.

Inderdaad, eenmaal dit protocol werd goedgekeurd door het Europees Parlement treedt het in voege. Tot aan die fase is voorzien dat het Europees Parlement zijn goedkeuring kan onderwerpen aan een globale analyse van de toestand in dat land, onder andere op het vlak van de eerbiediging van de mensenrechten, en eventueel beslissen om die goedkeuring te weigeren of voorwaardelijk te verlenen. Maar eens dit stadium voorbij, is er niet in een clause voorzien waarop men zich zou kunnen beroepen om het protocol op te schorten.

Mijnheer Ulburghs, ik ben geen specialist in deze materie, maar ik heb het gevoel dat dit advies juist is. Ik zal u uitleggen waarom.

Ook vorige maandag hebben wij een nieuw associatieverdrag gesloten met Roemenië. Daarin zijn speciale clauses betreffende de mensenrechten opgenomen, die aanleiding kunnen geven tot de opschorting van de toepassing van het verdrag wanneer de mensenrechten niet worden gerespecteerd. Ik heb de indruk dat de Europese Commissie zich rekenschap heeft gegeven van een juridische lacune en daarvoor nu een oplossing heeft gevonden.

Mijnheer Ulburghs, ik ben bereid om samen met u na te gaan of de juridische grondslag die hier wordt aangegeven volledig juist is.

De toestand van de mensenrechten in de bezette gebieden vormt zowel voor België als voor zijn Europese partners een permanente bekommernis. Deze problematiek wordt op de voet gevolgd, onder andere door de Europese Consuls Generaal te Jeruzalem evenals door de ambassadeurs van de Twaalf te Tel Aviv die hierover rapporteren en er demarches voor doen. Tijdens mijn verblijf heb ik vanzelfsprekend gewezen op de noodzaak snel vertrouwenwekkende maatregelen te treffen om zowel de hachelijke toestand van de Palestijnse bevolking te verbeteren als om de radicalisering en de daarmee gepaard gaande bedreiging voor het vredesproces wind uit de zeilen te nemen. Ik heb sindsdien deze oproep nog herhaald in een schrijven aan minister Peres. Op mijn initiatief werd de inhoud van dit schrijven gecoördineerd met onze Europese partners.

Als toenmalig lid van de Veiligheidsraad heeft België geholpen bij het totstandkomen van resolutie 799 en heeft deze resolutie ook goedgekeurd. Deze resolutie moet dan ook worden uitgevoerd. Zoals ik in de Kamer van volksvertegenwoordigers meedeelde, heb ik dit standpunt uitdrukkelijk kenbaar gemaakt, zowel tijdens mijn officiële gesprekken met de Israëlische regering als tijdens mijn persconferentie te Jeruzalem.

Voor de nieuwe geloofwaardigheid die de Verenigde Naties sinds het einde van de koude oorlog mochten en moeten blijven genieten, is het van essentieel belang dat de primauteit van de resoluties van de Veiligheidsraad overal ter wereld wordt aangevaard en toegepast. België sluit zich aan bij de bedenkingen die secretaris-generaal Boutros Ghali recent aan de Veiligheidsraad heeft overgezonden. Zijn verklaring luidt als volgt: « A mon sens, en refusant de garantir le retour immédiat et en toute sécurité des personnes expulsées, comme le conseil l'exige dans sa résolution 799, Israël lance un défi à l'autorité du Conseil de sécurité. De surcroît, toute la communauté internationale a de plus en plus l'impression qu'en n'insistant pas pour qu'Israël se conforme à ses résolutions — dont la résolution 799 n'est que la plus récente —, le conseil n'attache pas la même importance à l'application de toutes ses décisions. »

Het is in die zin dat de inspanningen van de Belgische diplomatie moeten worden gezien. Aangezien sinds 1 januari 1993 Spanje het derde Europees lid van de Veiligheidsraad is geworden in opvolging van België naast het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, werd door België in Europees politiek samenwerkingsverband aangedrongen op een coördinatie van de Europese inbreng in de Veiligheidsraad. Ik meen te mogen stellen dat dit goed werkt.

De recente Israëlische beslissing om enerzijds een deel van de gevangene Palestijnen weer toe te laten en anderzijds de overige Palestijnen een verkorting van de verbanningstijd toe te staan, is een eerste stap in de goede richting, maar het blijft duidelijk dat hiermee de bepalingen van de veiligheidsresolutie nog niet volledig nagekomen zijn.

Wij moeten ons verder inspannen om dit element, dat het ontwerp was van deze interpellatie en dat een ernstige belemmering kan zijn voor het verderzetten van het vredesproces, volledig weg te werken. In de mate van onze mogelijkheden zullen wij daarbij behulpzaam zijn. Het is in die zin dat de gesprekken moeten worden geïnterpreteerd die ik aanstaande zondag en maandagvoormiddag in Tunis zal voeren, niet alleen met de president, met de Eerste minister en de minister van Buitenlandse Zaken, maar ook met de verantwoordelijke van de PLO Yasser Arafat.

De Voorzitter. — Het woord is aan de interpellant.

De heer Ulburghs. — Mijnheer de Voorzitter, ik ben de Vice-Eerste minister dankbaar voor zijn antwoord. Ik wil hem echter nog vragen of het juridisch niet mogelijk is om het protocol tussen Israël en de Europese Gemeenschap te vervangen door een ander protocol waarin de nodige clause is opgenomen.

Israël doet inderdaad een stap in de goede richting. Meent de minister echter niet dat dit land zijn gezicht heeft verloren en nu moeilijk kan terugkomen op een politiek betwistbare beslissing?

Kan men tenslotte niet overwegen om het PLO-kantoor in Brussel een diplomatiek statuut te verlenen?

De Voorzitter. — Het incident is gesloten.

L'incident est clos.

MOTION D'ORDRE — MOTIE VAN ORDE

M. le Président. — La parole est à M. de Donnée par motion d'ordre.

M. de Donnée. — Monsieur le Président, en entrant en séance, j'ai trouvé sur mon banc un amendement introduit par M. Cereux et consorts signé par tous les membres de la majorité de circonstance qui souhaitent faire adopter les accords.

Je m'aperçois qu'il s'agit en fait de la réécriture totale de l'article 107ter-bis, article fondamental puisqu'il concernait, dans sa version originale, le règlement des conflits d'intérêt entre les assemblées.

En outre, dans le premier paragraphe, la notion de loyauté fédérale est introduite, et, au paragraphe 3, de nouvelles dispositions sont prévues en matière de règlement et de prévention de conflits d'intérêt entre les pouvoirs exécutifs.

Je regrette vivement que la commission du Travail parlementaire n'ait pas été informée de l'existence de cet amendement. Tel quel, j'estime qu'il ne peut être discuté en séance publique sans avoir fait l'objet d'un renvoi en commission. Nous ne disposons pas du temps nécessaire pour débattre aujourd'hui de cet article 107*ter-bis* en commission, j'ai la correction de le reconnaître à l'égard de la majorité de circonstance.

Je demande donc, monsieur le Président, que l'amendement et l'article concerné — puisqu'il est totalement réécrit — soient renvoyés en commission, à votre meilleure convenance, au début de la semaine prochaine, avant d'entamer le débat sur cet article. Ainsi, les membres de la majorité qui n'ont pas participé aux caucus ayant abouti à l'élaboration de ce texte et ceux de l'opposition qui souhaitent introduire cet amendement pourront se concerter.

Je constate que, faisant preuve de son habituelle correction, M. Erdman acquiesce.

Je vous remercie, monsieur le Président, de bien vouloir accéder à cette demande émise au nom de mon groupe et qui sera soutenue, je crois, par d'autres groupes de la majorité et de l'opposition. (*Applaudissements.*)

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

De heer Erdman. — Mijnheer de Voorzitter, de heer de Donnée is ons iets te snel af. Op het ogenblik dat wij de bespreking van artikel 26 van de Grondwet aanvatten brengt hij al amendementen bij artikel 107*ter-bis* ter sprake. Ik ga echter helemaal akkoord met de terugverwijzing naar de commissie waar wij ons opnieuw moeten kunnen beraden over de nieuwe formulering van artikel 107*ter-bis* zoals voorgesteld door de heer Cerehe en de andere ondertekenaars.

De Voorzitter. — Dames en heren, met uw instemming stel ik dus voor artikel 107*ter-bis* en de desbetreffende amendementen naar de commissie terug te verwijzen. De commissie zou dan dinsdag, 9 februari om 10 uur kunnen bijeenkomen om dan op donderdag, 11 februari, mondeling verslag uit te brengen in openbare vergadering.

La parole est à M. de Donnée.

M. de Donnée. — Monsieur le Président, comme il s'agit de la révision d'une disposition constitutionnelle, je demande un rapport écrit tout en marquant mon accord, rendant ainsi hommage à l'esprit de tolérance de M. Erdman, pour qu'il soit dérogé au Règlement prévoyant la transmission de tels rapports dans les 48 heures qui précèdent le débat.

La correction exige, par ailleurs, vis-à-vis de l'autre Chambre, l'existence d'une trace écrite préalablement à l'ouverture du débat.

M. le Président. — La solution proposée me paraît tout à fait sage. Un rapport écrit sera donc rédigé, déposé sur les bancs avant l'ouverture de la séance publique du jeudi 11 février, puis présenté oralement au cours de cette même séance. Le délai obligatoire prévu par l'article 56 de notre Règlement pour la transmission des rapports ne sera donc pas d'application dans le cas présent.

HERZIENING VAN DE GRONDWET

REVISION DE LA CONSTITUTION

HERZIENING VAN ARTIKEL 26 VAN DE GRONDWET

Beraadslaging

REVISION DE L'ARTICLE 26 DE LA CONSTITUTION

Discussion

De Voorzitter. — Wij vatten de bespreking aan van het voorstel tot herziening van artikel 26 van de Grondwet.

Nous abordons l'examen de la proposition de révision de l'article 26 de la Constitution.

Ziehier de tekst voorgesteld door de commissie:

Enig artikel. Artikel 26 van de Grondwet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Art. 26. De wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.

De wetgevende macht wordt evenwel gezamenlijk uitgeoefend door de Koning en de Kamer van volksvertegenwoordigers voor:

- 1° Het verlenen van naturalisaties;
- 2° De wetten betreffende de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ministers van de Koning;
- 3° De begrotingen en de rekeningen van de Staat, onverminderd artikel 115, eerste lid, tweede zin;
- 4° De vaststelling van het legercontingent.

Overgangsbepaling

Tot de eerstkomende algehele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt de wetgevende macht gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. »

Article unique. L'article 26 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante:

« Art. 26. Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

Toutefois, le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi et la Chambre des représentants pour:

- 1° L'octroi des naturalisations;
- 2° Les lois relatives à la responsabilité civile et pénale des ministres du Roi;
- 3° Les budgets et les comptes de l'Etat, sans préjudice de l'article 115, premier alinéa, deuxième phrase;
- 4° La fixation du contingent de l'armée.

Disposition transitoire

Jusqu'au prochain renouvellement intégral de la Chambre des représentants, le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. »

Einziger Artikel. Artikel 26 der Verfassung wird durch folgende Bestimmung ersetzt:

« Art. 26. Die gesetzgebende Gewalt wird vom König, von der Abgeordnetenkommer und vom Senat gemeinsam ausgeübt.

Die gesetzgebende Gewalt wird jedoch vom König und von der Abgeordnetenkommer gemeinsam ausgeübt für:

1. Die Verleihung der Einbürgerungen;
2. Gesetze über die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister des Königs;
3. Haushaltspläne und Rechnungen des Staates, unbeschadet des Artikels 115 Absatz 1 zweiter Satz;
4. Die Festlegung des Armeekontingentes.

Übergangsbestimmung

Bis zur nächsten vollständigen Erneuerung der Abgeordnetenkommer wird die gesetzgebende Gewalt vom König, von der Abgeordnetenkommer und vom Senat gemeinsam ausgeübt. »

Het woord is aan de rapporteur.

De heer Arts, rapporteur. — Mijnheer de Voorzitter, ik heb over artikel 26 reeds verslag uitgebracht bij de algemene bespreking over de hervorming van de Senaat.

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

De heer Goovaerts. — Mijnheer de Voorzitter, bij de bespreking van het nieuwe artikel 26 van de Grondwet dat de wetgevende bevoegdheden op het federaal niveau verdeelt, hield de

commissie voor de Herziening van de Grondwet zich hoofdzakelijk bezig met de vraag of het nu al dan niet opportuun was het referendum op nationaal vlak te constitutionaliseren. De discussie was leerrijk, maar het uiteindelijk resultaat, de afwijzing van het referendum betekent wel een gemiste kans. Op het ogenblik kan de burger zijn visie op het beleid slechts via zijn stem bij de parlementsverkiezingen duidelijk maken. Deze stem heeft echter maar een beperkte inhoud. Omdat de verschillende partijen zoveel punten voorstellen die bovendien nog vaag zijn, is het voor de burger moeilijk om te zeggen wat hij met die stem wil.

Dat verwekt dan achteraf in de geschreven pers een stroom van brieven van ontevreden lezers. De invoering van het referendum had het politiek besluitvormingsproces wezenlijk kunnen veranderen: een nieuwe actor, de bevolking, had een decisief medebeslissingsrecht kunnen krijgen over aangelegenheden met een zakelijk karakter. De bevolking had niet alleen besluiten van representatieve organen kunnen goedkeuren, maar ook afwijzen. Het referendum als een correctiemogelijkheid zou een goede zaak zijn geweest. De kiezer had daarmee kunnen aangeven dat voor een bepaald besluit bij de bevolking geen meerderheid voorhanden was en eventueel dit besluit kunnen tegenhouden.

Uit studies is bovendien gebleken dat het referendum vaak een stimulerende in plaats van een remmende werking heeft. Sommige referenda hebben zelfs een besluitvorming mogelijk gemaakt. Ik denk aan het Deense vrijwillige referendum van 1916 over de Westindische eilanden, aan dat over de kiesgerechtigde leeftijd van 1953 en aan het Britse referendum inzake de toetreding tot de Europese Gemeenschap. In al die gevallen is op die manier stagnatie in het besluitvormingsproces voorkomen.

De VLD heeft over deze kwestie een origineel voorstel, eigenlijk een variant op het referendum, namelijk het volksinitiatief. Dit gaat dan niet uit van de overheid, maar wel van een welbepaald aantal kiezers die de onvrede over het werk van de vertegenwoordigende organen kenbaar wil maken. Op die manier neemt het verzet van de bevolking een meer constructieve vorm aan. Het volksinitiatief kan zo een leemte opvullen in de besluitvorming van de overheid. Wil men de burger opnieuw een stevig vertrouwen in de politiek schenken, dan is de invoering van het volksinitiatief een absolute noodzaak.

Naast de uitvoerige en serene discussie bij artikel 26 van de Grondwet over de plaats van het referendum in ons institutioneel bestel, heeft de commissie haar aandacht geschonken aan de rol van de Senaat in het wetgevend werk. De bepalingen daarover vindt men niet alleen in artikel 26, maar ook in paragraaf 2 van het nieuwe artikel 41 van de Grondwet, waarin de aangelegenheden worden opgesomd waarover in de toekomst de beide Kamers zich moeten uitspreken.

Een grondige lectuur van deze paragraaf en van artikel 26 tonen aan dat er van een sterk verminderde wetgevende bevoegdheid van de Senaat helemaal geen sprake is, wat in een reëel gefederaliseerd staatsbestel eerder een aberratie is. Het zijn niet de exclusieve bevoegdheden toegewezen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, en de verwarrende en ingewikkelde wetgevingsprocedures die ons kunnen doen besluiten dat ons land nu eindelijk en voorgoed een aan het federalisme aangepast tweekamerstelsel kent.

Het zou alleszins veel duidelijker zijn geweest als de Senaat beperkte maar goed omschreven bevoegdheden zou hebben gekregen zoals het voor herziening vatbaar verklaren van grondwetsbepalingen en de herziening daarvan; de behandeling van wetten waarvoor een bijzondere meerderheid is vereist; de behandeling van wetten die krachtens de Grondwet moeten worden gemaakt ter bepaling van de bevoegdheden van de federale overheid, van de Gemeenschappen en Gewesten en ter voorkoming en regeling van hun onderlinge conflicten; de instemming met verdragen en wetten bedoeld in artikel 25bis van de Grondwet en tenslotte de samenwerkingsakkoorden. Deze bevoegdheidsverdeling zou de Senaat dan ook werkelijk zeggenschap verlenen in de aangelegenheden die de bescherming van de autonomie van de deelgebieden en het beveiligen van het nationaal staatsverband beogen. De door de VLD voorgestelde constructie beperkt dus bewust de bevoegdheden van de Senaat tot vijf materies die door de twee Kamers zouden moeten worden behandeld. Voor alle andere aangelegenheden zou de Kamer van volksvertegenwoordigers uitsluitend bevoegd moeten zijn.

Dat de voorgestelde bevoegdheidsverdeling aan duidelijkheid te wensen overlaat komt bovendien sprekend tot uiting in paragraaf 5 van het nieuwe artikel 41 van de Grondwet, waarin een bemiddelingscommissie wordt opgericht. Lezing van deze paragraaf leert ons dat de meerderheidspartijen zelf niet goed weten in welk institutioneel moeras hun voorstel ons in de praktijk zal doen terechtkomen. Hoewel ik heb vastgesteld dat er op het laatste ogenblik nog pogingen werden ondernomen om deze zaken recht te trekken, hadden moeilijkheden kunnen worden voorkomen door duidelijkheid te creëren.

Rekening houdend met deze bedenkingen zal de VLD-fractie zich niet kunnen aansluiten bij dit voorstel van een nieuw artikel 26. (*Applaus.*)

M. le Président. — La parole est à M. de Donnée.

M. de Donnée. — Monsieur le Président, au moment où nous abordons le débat portant sur la réforme de certains articles de notre Constitution, je déplore une fois de plus que le Sénat soit forcé d'examiner une série d'articles sans avoir pu, en même temps, se pencher sur d'autres qui sont actuellement en discussion à la Chambre et qui ont un lien étroit avec ceux qui nous occupent.

L'exemple le plus clair est évidemment celui des articles 53 et 59quater. Comme le Conseil d'Etat l'a très bien fait apparaître dans son avis sur la proposition de loi spéciale relative à l'exécution des articles de la Constitution que la majorité voudrait voir réviser, il existe un lien intime évident entre ces deux articles. Or, nous allons devoir nous prononcer sur l'article 53 sans avoir pu approfondir l'article 59quater.

D'une manière générale, cette méthode de travail qui consiste à tronçonner des matières aussi délicates est tout à fait détestable.

J'en viens à l'article 26, non sans déplorer qu'à l'occasion d'une discussion aussi importante, certains groupes politiques se permettent d'être totalement absents de notre hémicycle.

M. De Croux. — Il faut toutefois souligner un point positif, monsieur de Donnée: le représentant du Gouvernement, M. Dehousse, est assez favorable à vos thèses.

M. de Donnée. — Certes, mais M. Dehousse, que tout le monde s'accorde à reconnaître comme un constitutionnaliste distingué, se permet de téléphoner pendant des débats pourtant cruciaux. A moins qu'il ne téléphone à ses collaborateurs à la tribune pour leur demander des avis éclairés sur les propos que M. Goovaerts vient de tenir...

Je reconnais toutefois que M. Dehousse a eu le courage d'aller à contre-courant en exprimant une opinion favorable à la consultation populaire. Je suis tout prêt à dire ici tout le bien que je pense de M. Dehousse. Il a au moins le mérite d'être physiquement présent — bien qu'au téléphone — alors que le PSC est totalement absent, une fois de plus. Ses membres sont sans doute en train de rédiger des amendements puisque leur « religion » n'est pas encore tout à fait arrêtée.

M. Hasquin. — Les membres du groupe PSC tentent sans doute de convaincre M. de Seny.

M. de Donnée. — Sans doute sont-ils occupés à expliquer à M. de Seny quelle est la position du PRL. Si tel est le cas, ils ont raison de se réunir.

De heer Arts. — Mijnheer de Voorzitter, mag ik even onderbreken? Het is mijn schuld dat de heer Cerexhe niet aanwezig is, want ik heb hem gezegd dat het debat pas om half vijf zou beginnen.

De heer de Donnée. — Mijnheer Arts, dat is misschien een uitleg, maar geen excuus en nog minder een reden. Wij hebben daarstraks een zeer interessant gesprek gehoord tussen de heren Claes en Ulburghs en misschien had de heer Cerexhe uit deze interpellatie wel iets kunnen leren.

M. Monfils. — Permettez-moi de vous interrompre un instant, monsieur de Donnée.

Il est inutile de s'angoisser au sujet de M. de Seny. Comme vous le savez, ce sénateur qui n'a jamais rien compris à la réforme de l'Etat a réussi à obtenir tout seul un amendement sur la loyauté fédérale déposé par de grands juristes comme M. Erdman, par exemple. Ce fait extraordinaire sera du plus bel effet dans son arrondissement de Huy-Waremme.

Il sera peut-être bon d'interroger M. de Seny sur le contenu de la loi. Mais le voilà qui entre justement en séance. Quand on parle du loup... Peut-être va-t-il enfin comprendre les raisons pour lesquelles il a écrit un article dans *La Libre Belgique*?

M. de Donnée. — Vous tombez bien, monsieur de Seny, car l'occasion va enfin vous être donnée de savoir ce que pense le PRL. En effet, à plusieurs reprises, vous avez réclamé des informations à ce sujet. Or, chaque fois que j'ai pris la parole à cette tribune, vous étiez absent. La dernière chance de savoir ce que nous pensons vous est à présent offerte. Je me réjouis donc de vous voir entrer en séance. Par ailleurs, nous ne doutons pas de votre présence active lors de la réunion de la commission de la Réforme des Institutions qui aura lieu mardi et au cours de laquelle nous examinerons l'amendement déposé par MM. Cereux et consorts sur la loyauté fédérale. Votre contribution à la clarification de ce point ne manquera certainement pas d'être éminente.

M. de Seny. — Il paraît que vous êtes d'accord avec moi.

M. de Donnée. — Nous verrons.

J'ai demandé la tenue d'une réunion de la commission afin que nous puissions dialoguer calmement et à tête reposée.

M. Hasquin. — Nous espérons que vous démentirez par votre sérieux les propos relativement désobligeants que M. Deprez a tenus à votre égard.

M. de Donnée. — Revenons aux choses sérieuses. Nous aurons l'occasion de nous expliquer avec M. de Seny lors de la réunion de la commission, mardi matin.

Quoi qu'il en soit, monsieur de Seny, votre présence en séance publique me réjouit car vous êtes, ici, le seul représentant du PSC. Vos déclarations dans la presse nous ont, en outre, laissé entendre que vous vous sentiez très concerné par le sujet qui nous occupe.

Cela étant, l'article 26 nous fournit l'occasion de porter un jugement sur les réformes que l'on veut appliquer au système bicaméral de notre pays. A mon sens, il est impossible de porter un jugement lucide et pertinent sur la proposition de révision de l'article 26 sans avoir la possibilité de développer un point de vue articulé sur trois questions: est-il opportun de maintenir un système parlementaire bicaméral dans notre pays fédéralisé? Quelle doit être la nature de ce bicaméralisme, en fonction, notamment, de la spécialisation — ou de l'absence de spécialisation — des assemblées? Si les Chambres sont spécialisées, quelle doit être la liste des compétences réservées à chacune d'elles?

J'aborde principalement ces trois points aujourd'hui, me réservant bien sûr de revenir, lors de la discussion des autres articles, sur des points qui leur sont proches.

Mon groupe voudrait tout d'abord réaffirmer clairement sa position: un système bicaméral efficace se justifiera pleinement et plus que jamais si la réforme visant à fédéraliser notre pays aboutit.

De heer Erdman. — Mijnheer de Donnée, indien ik mij goed herinner heeft uw partij altijd, ook tijdens de vergaderingen van de gemengde parlementaire commissie, de idee verdedigd van een Senaat der Gemeenschappen waarbij de Senaat eigenlijk geen permanent orgaan zou zijn. De Senaat zou nog toevallig kunnen samenkomen en alleen nog samengesteld zijn, al dan niet paritair, uit vertegenwoordigers van de Gemeenschappen.

Hoe kunt u hier nu zo pleiten voor het bicameralisme, wanneer u voorstander was van een Senaat der Gemeenschappen? Dit gaat mijn constitutioneel petje te boven.

De heer de Donnée. — Mijnheer Erdman, indien u goed had geluisterd dan had u tenminste gehoord dat ik mij nog niet heb uitgesproken voor een volledig tweekamerstelsel. Dit is trouwens het tweede punt dat ik wou aansnijden.

De eerste vraag is of wij nog behoefte hebben aan een tweekamerstelsel.

De tweede vraag is hoever wij moeten gaan in de specialisatie van de twee Kamers. Een ongelijk tweekamerstelsel is voor mij zeker niet uitgesloten, dat weet u, ik heb dit trouwens gezegd tijdens de commissiebesprekingen.

De derde vraag is in hoeverre en in welke materies de twee Kamers moeten worden gespecialiseerd.

Indien u mij laat uitspreken, dan zult u ook, zoals de heer de Seny, duidelijk weten waar wij voorstanders van zijn.

De heer Erdman. — Geen vergelijkingen!

M. de Donnée. — Je voudrais donc, à ce stade de mon exposé, réaffirmer clairement — disais-je — que nous sommes favorables à un système bicaméral efficace, lequel se justifie plus que jamais dans un pays progressant dans la voie d'un fédéralisme toujours plus approfondi qui — surtout si le Sénat n'est pas une assemblée forte — se transformera effectivement en confédéralisme, système séparatiste, ainsi que l'a précisé le professeur Alen, que l'on ne peut suspecter de défendre les thèses du PRL...

A l'exception de certains pays nordiques, la plupart des régimes parlementaires européens sont d'ailleurs dotés d'un système bicaméral, même s'il revêt effectivement des formes diverses. Dans certains cas, par exemple en Angleterre, les membres de la Chambre haute sont nommés. Dans d'autres pays, les Chambres sont composées d'élus mais leurs compétences sont inégales. En Belgique et en Italie, le bicaméralisme est intégral, c'est-à-dire que la Chambre et le Sénat ont exactement les mêmes pouvoirs.

Je vous rassure tout de suite, monsieur Erdman: je ne défendrai pas ici le système qui veut que les membres de la Chambre haute soient nommés; bien qu'il ne soit pas aussi absurde que certains voudraient le faire croire, je reconnais toutefois qu'il ne serait pas réellement conforme à nos traditions politiques et à la psychologie des Belges. En outre, on trouve généralement ce mécanisme dans les pays où un important héritage du passé est parvenu à se maintenir. C'est le cas en Angleterre et au Canada. Il peut, dès lors, apparaître comme quelque peu désuet.

Je vous rappelle cependant qu'en Angleterre, la Chambre des lords a régulièrement adopté, notamment dans les matières européennes, des points de vue beaucoup plus progressistes que la Chambre des communes. Je me fais ainsi, en quelque sorte, le défenseur d'un système auquel je ne crois pas en ce qui concerne la Belgique. Il est cependant vrai que la Chambre des lords n'a pas toujours eu le caractère conservateur que certains voudraient lui attribuer de façon permanente.

Un système dans le cadre duquel une Chambre est composée d'hommes politiques totalement indépendants des groupes de pression, d'employeurs divers, de syndicats ou de mutuelles me semble donc tout à fait valable. Cependant, dans le cas de la Belgique, aucune majorité ne se dégagera pour instaurer une telle pratique. Dans mon désir d'adopter une attitude pragmatique en ce qui concerne la réforme de la Haute Assemblée, je renonce donc d'emblée à cette idée.

Je ne veux pas non plus soutenir envers et contre tout — je vous rassure également sur ce point, monsieur Erdman — le bicaméralisme intégral, actuellement en vigueur dans notre pays. C'est évidemment me faire un mauvais procès d'intention que d'affirmer le contraire. Comme je l'ai répété à maintes reprises en séance publique et en commission — mes collègues, MM. Hasquin, Monfils, Barzin entre autres l'ont rappelé également —, nous sommes en faveur d'une certaine spécialisation dans les attributions des deux assemblées. Cette spécialisation se justifie pleinement par le souci d'améliorer le travail parlementaire. Il est donc logique — c'est d'ailleurs un des points positifs de la réforme — qu'on aille dans le

sens d'un bicaméralisme inégalitaire: les deux Chambres coexisteraient mais les attributions de la Chambre haute seraient plus limitées que celles de la Chambre basse.

Dans la plupart des systèmes existant en Europe, on constate que les Chambres basses sont souvent seules compétentes en ce qui concerne la mise en cause de la responsabilité gouvernementale. En fait, le bicaméralisme intégral — je le répète — n'existe plus qu'en Belgique et en Italie. Toute la question est évidemment de savoir dans quelle mesure nous devons nous écarter du bicaméralisme égalitaire pour nous engager sur la voie du bicaméralisme inégalitaire.

Avant de revenir à cette question, je voudrais rappeler brièvement quelques avantages et inconvénients du bicaméralisme en mettant surtout le doigt sur les avantages qu'il peut avoir dans un Etat fédéral qui, comme le nôtre, risque de glisser vers le confédéralisme ou le séparatisme. En effet, c'est à ce niveau que notre Sénat, s'il est bien conçu, prend une signification particulière.

Je commencerai par les inconvénients du bicaméralisme.

On lui reproche souvent de ralentir le travail parlementaire, les propositions et projets de loi effectuant une navette entre les deux Chambres. Ce ralentissement est surtout possible — c'est le cas dans notre pays — lorsqu'aucun mécanisme ne pallie les effets de la navette parlementaire, celle-ci devenant infernale ou se prolongeant indûment entre les deux assemblées.

Par contre, il est tout aussi vrai que le bicaméralisme peut également améliorer la qualité du travail législatif. Nous avons vécu deux exemples récents dans cette assemblée. Nous avons découvert des vices importants dans le projet de loi sur la protection de la vie privée que nous avons renvoyé à la Chambre et dans le projet de loi créant un centre pour l'égalité ethnique, dont nous avons débattu ce matin, projet que nous avons amendé et qui sera également renvoyé à la Chambre dès que nous l'aurons voté.

Monsieur le ministre, voilà en quelques semaines deux exemples relatifs, d'une part, à une initiative gouvernementale et, d'autre part, à une initiative parlementaire. Dans les deux cas, le Sénat les a corrigés sur des points suffisamment fondamentaux pour que la majorité accepte les modifications et renvoyés aux députés.

La preuve est donc faite, lors de chaque session parlementaire, de la capacité de notre assemblée à corriger le travail de la Chambre. Il est vrai également que la Chambre corrige parfois des travaux du Sénat, nous devons le préciser en toute objectivité.

Je voudrais également citer le professeur Velu pour en arriver à un autre argument plaçant en faveur du bicaméralisme efficace, et non d'une coquille vide. Je le cite: «Le bicaméralisme est de nature à constituer un obstacle à l'omnipotence d'une Chambre unique. Il permet d'éviter les risques de réformes inopportunes qui peuvent être le fruit d'initiatives impulsives et, enfin, il confère plus de stabilité à l'activité parlementaire.» Cette analyse est toujours d'actualité dans notre système.

Par conséquent, monsieur de Seny, dans un Etat fédéral, le Sénat a un rôle encore plus irremplaçable à jouer ou, mieux encore, il a trouvé une nouvelle raison d'être.

En effet, et vous serez sensible à cet argument qui va dans le sens de votre amendement, monsieur de Seny, les secondes Chambres permettent d'assurer une représentation des entités fédérées, des entités composantes de l'Etat, permettent de les faire participer aux décisions de l'Etat fédéral dans un esprit de loyauté fédérale, d'exprimer et de défendre leurs intérêts légitimes et d'être enfin un lieu de dialogue entre elles, tout en étant la synthèse — c'est très important dans notre pays — des forces centrifuges et des forces centripètes, de manière que les forces centripètes puissent l'emporter sur les forces centrifuges, les unes et les autres coexistant fatalement dans un Etat fédéral. Et c'est précisément dans la mesure où ces deux types de forces peuvent arriver à des compromis constructifs allant dans le sens de l'union de l'Etat que le Sénat peut jouer un rôle irremplaçable.

En conséquence, il est évident que, dans notre pays, Etat centralisé qui s'oriente vers un Etat fédéral très décentralisé, chaque réforme accentuant davantage cette décentralisation, la présence d'un Sénat fort, composé de personnalités fortes, compétent pour des matières suffisamment importantes de manière que les sénateurs

se réunissent souvent et prennent intérêt à ses travaux, sera de nature à jouer le rôle de contrepoids à des Conseils régionaux et communautaires élus directement qui auront, qu'on le veuille ou non, tendance à mener petit à petit une vie propre pouvant les entraîner dans des aventures que la majorité d'entre nous récuse.

Nous nous trouvons donc dans une situation où, conformément à une logique fédérale bien établie, la majorité propose que dorénavant, les conseillers régionaux et communautaires soient directement élus.

Nous pouvons nous déclarer d'accord sur ce point. Mais la Belgique est un pays particulier. Il ne s'agit ni des Etats-Unis qui comptent cinquante Etats, ni de la Suisse aux vingt-trois cantons, ni de l'Allemagne avec sa quinzaine de *Länder*. Dans ces pays, le nombre d'entités composantes fait en sorte que les tendances centripètes que les unes peuvent parfois manifester sont contrebalancées par les forces centrifuges qui peuvent apparaître dans d'autres composantes. Mais en Belgique, il s'agit d'un fédéralisme à trois, n'en déplaise à certains qui rêvent, comme M. Schiltz, d'un fédéralisme à deux. Mais, même si nous sommes trois plutôt que deux, le danger est réel d'assister à la naissance de petites assemblées de plus en plus autonomes, se gargarisant de leur propre importance et de plus en plus entraînées dans la voie d'un système confédéral. Je ne suis pas le seul à l'affirmer puisque d'autres personnalités bien averties de notre pays pensent la même chose.

M. De Croo. — Un ménage à trois comporte souvent un cocu!

M. de Donnée. — Souvent, en effet, mais ce ne sera peut-être pas celui qu'on croit, monsieur De Croo. Nous nous reverrons dans quelques années pour épiloguer sur les événements et nous saurons alors qui a eu tort ou raison.

Quoi qu'il en soit, j'espère franchement me tromper, j'espère que cette réforme permettra de consolider l'union des Belges et d'enrayer les tendances au confédéralisme et au séparatisme. Mais hélas, jusqu'à présent, aucun bon esprit n'est parvenu à me détromper, certainement pas au niveau des textes que nous examinons actuellement.

Pour en revenir à une remarque de M. Erdman, il est évident que l'idéal eût été, tout en optant pour l'élection directe des Conseils régionaux et communautaires, que le Sénat soit composé, comme le proposait le PRL — et je vois que M. De Croo est une nouvelle fois sur la même longueur d'onde que moi —, de l'ensemble des Conseillers régionaux et communautaires, permettant ainsi que siègent au Sénat des personnes qui ne détiendraient pas les mêmes compétences que les députés, mais auraient la conscience et la connaissance des problématiques régionale et nationale.

Ce cas est spécifique à notre pays et je ne préconiserais certainement pas un tel système pour la Suisse, les Etats-Unis ou l'Allemagne, qui comptent un grand nombre d'entités fédérées.

Dans notre pays, le Sénat aurait, dans cette hypothèse, eu le grand mérite de pouvoir réaliser la synthèse de toutes les forces qui tirent à hue et à dia et de faire en sorte que les forces positives, qui conduisent à l'union des Belges, triomphent sur les forces séparatistes.

Nous déplorons vivement que la proposition d'un Sénat des Communautés et des Régions, formulée par le PRL, n'ait pas été prise en considération et que l'on ait retenu une formule hybride *noch vis noch vlees*, comme on dit en néerlandais.

Ainsi, nous aurons quelques élus directs, quelques sénateurs désignés, quelques sénateurs cooptés et un germanophone, sénateur pratiquement héréditaire.

M. De Croo. — Un Sénat OVNI en quelque sorte.

M. de Donnée. — Revenons-en au type de bicaméralisme que vous proposez. Je me limite à l'article 26, mais on ne peut citer cet article sans évoquer d'autres aspects de la question, monsieur Arts.

U verkiest waarschijnlijk dat wij dit allemaal in vijf minuten klaarspelen. Dat is echter niet ernstig. Wij moeten aan de mensen uitleggen waarover het gaat, alsook aan sommige senatoren die niet aanwezig waren op de commissievergaderingen en die nu trachten iets te leren over de hervorming van onze instellingen.

De heer De Croo. — Dat is hopeloos.

De heer de Donnée. — Het is inderdaad misschien hopeloos maar wij moeten toch blijven proberen de mensen te overtuigen.

De heer Arts. — Probeert u misschien eerst te begrijpen wat de heer De Croo wil zeggen?

M. de Donnée. — Je conseille à M. Arts la lecture des mémoires de Tocqueville. Parlant des chefs de partis — ce qui est valable pour eux l'est également pour les présidents de groupe dans une assemblée — il disait que leur rôle était de répéter inlassablement les mêmes arguments jusqu'à ce qu'ils pénètrent dans les esprits les plus obtus.

M. De Croo. — Il faudra répéter souvent, pour certains.

M. de Donnée. — Nous savons tous que Tocqueville est un des grands fondateurs de la science politique moderne et je ne puis que conseiller la lecture de ses œuvres complètes à tous les collègues ici présents. Ils comprendraient pourquoi je suis parfois obligé de répéter deux fois la même chose à cette tribune, ce qui est d'ailleurs très frustrant pour quelqu'un qui a une carrière académique derrière lui, parce que la règle pour les scientifiques est de ne jamais publier deux fois le même texte.

MM. De Croo, Cerexhe, Hasquin et d'autres savent très bien qu'il faut pratiquement changer de personnalité lorsqu'on passe du monde académique au monde scientifique, parce que les préceptes de Tocqueville sont en contradiction totale avec les règles déontologiques qui prévalent en matière de recherche scientifique, où l'on ne publie jamais deux fois la même chose.

M. De Croo. — S'il y avait des examens ici, il faudrait organiser plusieurs sessions pour certains.

M. Hasquin. — La proposition de M. Van Rossem avait du bon.

M. de Donnée. — Je ne suis pas certain qu'il trouve jamais une majorité parlementaire pour adopter l'idée d'organiser ici un concours d'entrée.

J'en reviens à l'objet de notre débat. Le bicaméralisme est actuellement en vigueur dans tout Etat réellement fédéral en Europe et aux Etats-Unis, et ce en vue de créer un équilibre indispensable entre l'unité du pays, concrétisée par la Chambre, et la diversité des entités fédérées, concrétisée par la Chambre des Etats, le Sénat dans notre pays.

En Suisse, le Conseil national, l'équivalent de notre Chambre, coexiste avec le Conseil des Etats et comprend deux membres par canton. Je n'approfondirai pas aujourd'hui la question de la parité, mais il est intéressant de relever le caractère paritaire du Conseil des Etats.

En Suisse, les deux assemblées sont investies du droit d'initiative et l'adoption d'une loi nécessite le vote concordant des deux Chambres. Cependant, le Conseil des Etats ne contrôle pas le Gouvernement; seul le Conseil national, c'est-à-dire la Chambre, détient ce pouvoir. Cela me paraît tout à fait normal et je serais prêt à accepter une telle mesure, messieurs de la majorité.

En Allemagne, le *Bundestag*, l'équivalent de notre Chambre, coexiste avec le *Bundesrat*, l'équivalent de notre Sénat. Là aussi, et c'est important, la fonction législative est exercée par les deux assemblées, toutes deux investies du droit d'initiative. De plus, et une certaine logique émane de tous ces systèmes étrangers, le *Bundestag*, c'est-à-dire la Chambre, contrôle seul le Gouvernement et vote seul les lois fiscales et financières. C'est une disposition que vous avez également prévue à l'article 26 et qui revêt un aspect positif, mais il en est d'autres que je récusé, monsieur Cerexhe.

M. Cerexhe. — Mais en Allemagne, ce n'est pas une compétence normative identique des deux assemblées.

M. de Donnée. — Laissez-moi poursuivre car je vais nuancer mes propos. Vous êtes tellement impatient, vous avez tellement peur qu'un argument vienne déstabiliser votre échafaudage que

vous plongez sur la balle avant même qu'elle ne soit lancée! De grâce, laissez les gens s'exprimer et ne les considérez pas comme des ânes!

M. De Croo. — Les membres de la majorité savent que ces mesures sont mauvaises mais ils ne peuvent pas le reconnaître! Ils sont pourtant intimement convaincus de leur erreur.

M. de Donnée. — C'est cela, le purgatoire: écouter sans cesse les discours de ses amis et adversaires politiques. A mon avis, monsieur Cerexhe, c'est une forme de purgatoire que vous subissez en ce moment!

J'en reviens à mon exposé. En Allemagne, les lois fédérales, sauf les lois fiscales et financières, sont examinées par les deux assemblées. Pourtant, le rôle du *Bundestag* est prépondérant puisqu'il lui est loisible de lever un veto éventuellement émis par le *Bundesrat*. Cependant, contrairement aux dispositions contenues dans votre projet, ce Sénat ne doit pas procéder par évocation. Il ne doit pas prier la Chambre de permettre à la majorité d'évoquer un projet de loi au Sénat. Non, c'est un droit! De plus, un système permet d'éviter les navettes perpétuelles d'un même projet entre les deux assemblées. Donc, à un certain moment, le *Bundestag* peut stopper la procédure. Le grand avantage de ce système, par rapport au système belge, est qu'aucune obligation n'existe en matière d'évocation. La saisine du *Bundesrat* est en quelque sorte automatique.

Bref, monsieur Cerexhe, le pouvoir du *Bundesrat* est supérieur au pouvoir du Sénat belge que vous proposez puisqu'il examine d'office toutes les lois et ne voit pas son rôle réduit à un pur droit d'évocation. Par ailleurs, ce dernier a été conçu de façon telle que la majorité francophone puisse toujours empêcher une minorité de francophones d'évoquer un projet qui ne plairait pas à la majorité flamande de l'assemblée. Mais nous reviendrons sur cette question lorsque nous aborderons les autres articles de ce projet. Nous aurons certainement un très long débat à ce sujet car il s'agit véritablement d'une question se situant au cœur de la loyauté fédérale, de la *Bundestreue*.

En effet, comment certains amendements visant à introduire la loyauté fédérale dans le projet peuvent-ils être crédibles à partir du moment où cette loyauté fédérale ne peut pas être appliquée au niveau même des textes que nous rédigeons actuellement? Cette loyauté fédérale exige qu'une minorité significative, qu'elle soit linguistique ou idéologique, puisse évoquer des textes dans ce Sénat. Mais ce ne sera pas le cas. C'est la raison pour laquelle, selon moi, la loyauté fédérale, indépendamment de votre amendement, est déjà lourdement violée dans le projet qui nous est soumis.

Aux Etats-Unis, le pouvoir des deux Chambres est aussi équivalent en matière législative et de révision de la Constitution. La matière budgétaire est toutefois réservée à la Chambre; sur ce point on rejoint également l'article 26. En cas de divergence entre le Sénat et la Chambre, il est fait appel à une commission de conciliation. Si le recours échoue, la loi ne voit pas le jour. Cette disposition évite la navette perpétuelle, sans émasculer le Sénat.

Dans les trois Etats les plus typiques du point de vue du succès du modèle fédéral, le Sénat ou la Chambre des Etats a gardé des pouvoirs importants même si, dans deux des trois cas, en Allemagne et en Suisse, il n'exerce pas de contrôle politique et même si, dans deux des trois cas, en Allemagne et aux Etats-Unis, il ne vote pas les lois budgétaires et fiscales. Je répète donc à l'intention de M. Serge Moureaux que l'article 26 comprend un point extrêmement positif, à savoir l'attribution exclusive à la Chambre du contrôle politique sur le Gouvernement et de la possibilité de voter les lois budgétaires et les comptes de la nation. Cette disposition me semble conforme à la tradition fédérale dans les Etats fédéraux dignes de ce nom.

Cela dit, pour que le Sénat puisse jouer son rôle en matière de dialogue entre les Communautés et les Régions, il convenait d'étoffer davantage le paragraphe 1^{er} de l'article 41 qui fixe les matières pour lesquelles le Sénat et la Chambre exercent le pouvoir législatif, avec le Roi, sur un pied d'égalité. Une alternative consistait à prévoir que, pour toutes les autres matières, hormis celles visées à l'article 26, les lois fédérales ordinaires devaient être

examinées par les deux assemblées sans que le Sénat ne doive exercer un droit d'évocation mais avec la possibilité pour la Chambre de lever le veto éventuellement émis par le Sénat selon des modalités analogues à celles prévues soit en Allemagne pour le *Bundestag* par rapport au *Bundesrat*, soit aux Etats-Unis entre la Chambre et le Sénat.

Les conditions dans lesquelles devra s'exercer le droit d'évocation rend ce dernier fort théorique; par conséquent, elles resteront à mes yeux lettre morte.

L'article 26 pourrait également être enrichi en concédant au Sénat, comme c'est le cas aux Etats-Unis, des compétences exclusives en matière d'approbation de traités internationaux et de naturalisation. En ce qui concerne l'assentiment aux traités, une certaine prépondérance est accordée au Sénat.

Je crois, monsieur Cerexhe, qu'il eût mieux valu réserver au Sénat l'exclusivité de l'assentiment à de tels traités et de la compétence en matière de naturalisation. En effet, je doute que la Chambre, préoccupée par le contrôle politique et budgétaire du Gouvernement, sujet touchant de près la vie privée de nombreuses personnes candidates à la naturalisation. De plus, il s'agit d'un thème extrêmement délicat pour les citoyens belges qui peuvent être très sensibilisés au rythme auquel il est procédé à des naturalisations et au type de personnes naturalisées. Le Sénat dans sa sagesse, eût été beaucoup mieux placé que la Chambre pour s'occuper de cette matière. Je ne vois vraiment pas sur la base de quelle logique le monopole a été octroyé à la Chambre. J'y reviendrai lors de l'examen des amendements.

Tout en acceptant donc une spécialisation des Chambres — l'article 26 réserve essentiellement le vote des lois budgétaires et le contrôle politique à la Chambre — nous croyons que la création d'un Sénat qui soit totalement ou partiellement une Chambre des entités fédérées ou des Communautés et des Régions n'implique pas nécessairement que la Haute Assemblée soit dépouillée d'une part aussi importante de ses prérogatives.

En effet, si le Sénat idéal doit assurer une protection des entités qui constituent l'Etat fédéral, il doit tout autant, en tant qu'organe de cet Etat fédéral, participer à l'élaboration des décisions de l'Etat central. N'oublions pas, comme le dit fort justement le professeur Goossens, que la compétence des deux Chambres dans un Etat fédéral ne se différencie pas tant par une spécialisation dans les matières que par une spécialisation dans les points de vue. Comment le Sénat pourra-t-il garantir la protection des intérêts des différentes composantes de l'Etat s'il n'est pas doté de pouvoirs importants et se trouve réduit à jouer le rôle d'une chambre de réflexion et d'évocation à la carte, au gré du succès de l'exercice de ce droit facultatif? Dans ce cas, le Sénat ne pourra pas non plus être un lieu de dialogue efficace entre Communautés et Régions.

La conception du Sénat que traduit l'article 26 et ses compléments, les articles 27, 41 et 53, constitue, comme le disait le professeur Delpérée, ce 3 février, dans *La Dernière Heure* « un des vices majeurs de la réforme proposée ». Or, je crois que la compétence de M. Delpérée en tant que constitutionnaliste ne sera contestée par personne dans cette assemblée.

Comme pour les autres articles, nous introduirons un amendement qui prévoit que la réforme de l'Etat soit soumise, article par article, à la consultation populaire.

Nous sommes ouverts à la discussion sur les modalités de cette consultation populaire. Les écologistes ont marqué leur accord sur l'organisation d'une consultation populaire après le vote de la Chambre mais, bien évidemment, avant l'entrée en vigueur de l'article 1^{er}. Nous sommes prêts à discuter des modalités avec les écologistes. Ils ont d'ailleurs appuyé la proposition de loi de Michel Foret et moi-même visant à introduire un référendum législatif dans la Constitution. Nous sommes donc disposés à accepter des amendements à notre amendement, à admettre, par exemple, que la consultation n'ait pas lieu article par article mais qu'elle porte sur l'ensemble du projet ou sur l'article 1^{er}.

Mais plus je réfléchis, plus je prends connaissance des propos tenus par les opposants à la consultation populaire — M. Serge Moureaux, M. Lallemand, M. Wathélet, tous ceux qui se sont exprimés ces derniers temps — plus je considère que leurs argu-

ments sont d'une faiblesse extraordinaire et traduisent surtout leur peur de connaître la vérité. Leurs arguments reposent sur le postulat selon lequel il n'y aurait déjà plus de Belgique et qu'il vaut mieux, dès lors, ne pas le savoir. Cet argument est totalement débile.

Je pense, pour ma part, qu'une majorité de la population dans les trois parties du pays souhaite que la Belgique reste un Etat fédéral qui unit des Régions et des Communautés et ne devienne pas un Etat fédéral qui glisse vers le confédéralisme et le séparatisme.

Afin de compléter l'argumentation défendant l'idée de la consultation populaire, je vous renvoie à l'excellent article publié ce matin dans *La Libre Belgique*. Il est signé par un homme que M. Serge Moureaux qualifiera peut-être de traître et dont il aura sans doute tendance à dénigrer les compétences intellectuelles. Il s'agit toutefois du professeur Christian de Duve, prix Nobel 1974. Que dit-il? De façon brillante, il résume tout d'abord les arguments des opposants. Hormis les arguments *ad hominem* qui lui sont adressés, le professeur de Duve cite un premier élément de fond important: « Une consultation populaire pourrait révéler une dangereuse dichotomie nord-sud et favoriser un affrontement meurtrier. » Deuxième argument de fond: « Le souvenir de la dernière consultation populaire illustre les dangers et l'inefficacité de ce procédé dans notre pays. »

Le professeur de Duve rétorque en synthétisant admirablement le problème: « La situation d'aujourd'hui est exceptionnelle. Il ne s'agit pas de l'une ou l'autre disposition légale toujours amendable ou réversible, mais de l'avenir même du pays, sans possibilité de retour en arrière. On conviendra que, dans une telle optique, le genre de marchandage auquel se sont livrés nos dirigeants pour arracher la majorité requise contraste de manière regrettable avec la gravité des décisions à prendre et la dignité qu'elles requièrent. »

Il en vient alors à la réfutation des deux arguments que j'ai cités. Après avoir rappelé que, dans une telle situation, il devient du devoir de tous les citoyens de descendre dans l'arène, il dit: « Je ne vois pas en quoi une consultation populaire peut faire du tort. Si le résultat conforte nos dirigeants, ceux-ci pourront affronter le jugement de l'histoire la tête haute. Si, au contraire, une majorité se prononce contre l'éclatement du pays, toute personne honnête et responsable devrait se réjouir de l'apprendre avant que l'irréversible ne soit accompli et ne pourrait manquer d'en tenir compte. Enfin, si, comme d'aucuns le prédisent — sans preuve d'ailleurs —, les résultats d'une consultation devaient opposer les deux Communautés, ne vaut-il pas mieux le savoir? Dans un ménage, il suffit qu'un seul conjoint demande la séparation pour que celle-ci soit le plus souvent la meilleure ou plutôt la moins mauvaise solution. Pour ma part, je ne puis accepter, en tant que scientifique, la proposition consistant à dire qu'il y a des vérités qu'il vaut mieux ne pas savoir. »

Le professeur de Duve réaffirme les propos que je viens également de tenir, à savoir que beaucoup de Belges ne veulent pas de la Belgique telle qu'on la leur prépare. Il termine par cette phrase: « Est-ce trop demander qu'on les compte? »

Mes chers collègues, je crois qu'en votre âme et conscience, vous devez réfléchir aux paroles du professeur de Duve et vous rallier à la proposition de ceux qui prônent l'organisation d'une consultation populaire sur la réforme. J'espère que le groupe Ecolo qui, à plusieurs reprises, s'est prononcé en faveur de cette proposition, aura la sagesse de conformer ses actes à ses discours électoraux. (*Applaudissements.*)

M. le Président. — La parole est à M. Dehousse, ministre.

M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique. — Monsieur le Président, la semaine dernière, j'ai pris la parole à la suite de la déclaration de M. Hatry et de certaines interventions qui l'avaient précédée. Dès lors, M. de Donnée ne s'étonnera pas si je ne répète pas les arguments que j'ai déjà fait valoir. Outre les arguments déjà avancés par M. Hatry, M. de Donnée m'a apporté un élément de réflexion.

Tout ce débat, par ailleurs intéressant, au sujet du bicaméralisme — qu'il s'agisse du système actuel ou du futur — se déroule en l'absence de toute référence à une réalité essentielle, même si

elle n'est guère constitutionnelle, à la vie politique et à l'existence démocratique de ce royaume : les partis politiques. La Chambre et le Sénat nouveaux seront composés, à la différence de ce qui se passe aux Etats-Unis et dans d'autres Etats fédéraux, de parlementaires appartenant aux mêmes partis. On ne peut donc pas prétendre que les débats se déroulent dans deux Chambres qui ne communiquent pas l'une avec l'autre. Je souhaitais formuler cette remarque aujourd'hui.

Quant à la consultation populaire, M. de Donnée s'est référé à l'opinion personnelle que je me suis permis d'émettre. Il en va, à mes yeux, de la consultation populaire comme des pouvoirs spéciaux. Dans de nombreux cas, les arguments varient, au sein des assemblées parlementaires, selon que l'on fait partie de la majorité ou de l'opposition. Vingt ans de vie parlementaire ne m'ont pas incité à adhérer à cette conception. Je n'ai pas à expliquer ici les multiples raisons qui m'ont poussé à adopter ce comportement — je les résumerai en vous indiquant que je me considère comme un socialiste gaulliste — mais il est vrai que j'approuve assez un système de consultation populaire concernant des problèmes importants, tels que celui dont nous discutons aujourd'hui.

Je vous fais toutefois remarquer que, dans la déclaration à laquelle vous vous êtes référé, j'ai aussi précisé — lorsque vous citez mes propos, il faut être complet — qu'à mon sens, dans un pays comprenant trois Régions et trois Communautés, la consultation populaire ne peut se concevoir que si elle est menée dans chacune des composantes.

M. de Donnée. — C'est la thèse que je défends.

M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique. — Non, ce n'est pas votre thèse, monsieur de Donnée. Je n'ai jamais entendu non plus M. Gol le dire, que ce soit oralement ou par écrit. A ma connaissance, il n'a souscrit à aucun amendement en ce sens.

M. de Donnée. — Il m'est encore libre de déposer des amendements sans demander l'avis de M. Gol.

M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique. — Certainement, mais je suis quant à moi libre de considérer que le président de votre parti a encore une représentativité.

M. de Donnée. — Lisez donc les amendements que nous avons déposés.

M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique. — Je n'ai plus l'honneur de faire partie de cette assemblée. Mon vote ne sera requis qu'en ce qui concerne les amendements déposés à la Chambre.

M. de Donnée. — Vous représentez ici le Gouvernement. Vous avez donc dû lire nos amendements.

M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique. — Je m'exprime ici à titre personnel. Chacun sait que le Gouvernement est composé de membres ayant des avis différents, même si le Gouvernement précédent — pour la première fois à ma connaissance — a inclus, dans la déclaration de révision de la Constitution, la possibilité d'inscrire les dispositions relatives à l'instauration d'un ou de plusieurs systèmes de référendum. Ne faisons de procès d'intention à personne ! Vous savez bien que MM. Spitaels et Lallemand ont déposé une proposition de consultation populaire dans les entités communales.

Je ne prétends donc pas que ce sujet sera, en ce qui me concerne, définitivement tranché à l'issue de cette discussion. En outre, sur le plan politique, aucune véritable contre-proposition n'a été présentée jusqu'à présent.

Quant à votre dernière remarque, cette assemblée n'est pas l'endroit opportun pour discuter de sciences, mais vous permettez au ministre de la Politique scientifique de réagir.

Vous avez cité M. de Duve, homme respectable parmi d'autres, qui ne peut admettre, en tant que savant, qu'il existe des vérités qu'il vaut mieux ne pas connaître. Puisque vous avez donné à

M. Arts — à lui seul, ce que je regrette — le conseil de lire les ouvrages de Tocqueville, vous donnerez de ma part à M. de Duve le conseil de lire ceux d'Oppenheimer.

M. le Président. — La parole est à M. de Donnée.

M. de Donnée. — Monsieur le Président, je n'aurais pas réagi si M. le ministre — de toute bonne foi d'ailleurs, n'ayant apparemment pas lu nos amendements — n'avait pas dit que nous avions l'idée simpliste de proposer la consultation populaire sans prévoir des majorités qualifiées dans les différentes Communautés du pays. Ce n'est évidemment pas notre intention et, lorsque M. Wathélet nous fait également ce procès d'intention, il nous fait un procès malhonnête. Dans des matières aussi délicates, pour que le référendum puisse sortir ses effets, nous nous rendons compte qu'il faut des majorités dans les différentes Communautés et Régions. Cela va de soi et nos amendements vont dans ce sens.

Je peux dire à M. Dehousse, connaissant probablement aussi bien que lui la pensée de M. Gol, que nous ne nous inscrivons en rien en faux par rapport à M. Gol qui partage totalement le point de vue que je défends ici.

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

M. Benker. — Monsieur le Président, le contenu de l'article 26, comme celui des articles suivants, est le résultat de la réflexion des sept partis lors du dialogue de Communauté à Communauté. Depuis bien longtemps, le monde politique belge était conscient qu'il fallait adapter le bicaméralisme à l'évolution que notre pays connaît depuis une vingtaine d'années.

Les textes qui nous sont proposés aujourd'hui ne satisfont pas tout le monde, loin de là ! Pourtant, il faudra relever — malgré toutes les remarques pertinentes qui ont été faites — que le Sénat fait toujours partie du pouvoir législatif. Si la Chambre garde toutes ses compétences, elle voit sa fonction renforcée par le fait qu'elle exercera seule le pouvoir législatif dans certains domaines. Je n'en citerai qu'un, celui de l'octroi des naturalisations qui a pris, et prendra à l'avenir, de plus en plus d'importance.

En effet, beaucoup d'étrangers vivent dans notre pays depuis plusieurs générations et, pour beaucoup d'entre eux, on ne peut pratiquement plus parler d'étrangers, mais bien de concitoyens d'origine étrangère. Ces concitoyens contribuent, comme ceux d'origine belge, à l'enrichissement de la vie économique et culturelle de notre pays.

En république fédérale d'Allemagne, pays spécialiste des enquêtes et statistiques, le ministère de l'Economie a publié le résultat d'un vaste travail dont la conclusion essentielle était que, sur le plan financier et économique, le bilan de la présence de citoyens d'origine étrangère est largement positif pour le pays.

Si nous comparons à la Belgique, où la situation est la même, nous pourrions arriver aux mêmes conclusions.

Par ailleurs, comme le futur Sénat sera, en partie du moins, un Sénat de réflexion, il ne serait pas mauvais que la problématique globale de la présence des étrangers, des immigrés, des réfugiés politiques ou économiques en Belgique fasse l'objet d'une réflexion systématique et profonde de cette assemblée. C'est un sujet extrêmement important pour lequel il faudra trouver, dans un avenir proche, des solutions humainement acceptables et rencontrant un large consensus dans tous les partis démocratiques. Pour ceux qui craignent que le Sénat devienne une assemblée de deuxième catégorie, il y aura là matière à réflexion intensive.

J'ai choisi cet exemple parce que je suis convaincu que le Sénat, comme la Chambre, peut avoir de l'avenir. Cela dépend de l'engagement personnel des sénateurs et du désir de dialogue que chaque Chambre voudra bien développer.

Les articles 26, 27 et 41 sont liés les uns aux autres et se complètent mutuellement. Ces articles font apparaître plus clairement les principales fonctions du Parlement ainsi que la manière dont celles-ci sont réparties entre les deux Chambres.

Chacune de ces Chambres devra faire la preuve de ses compétences, et aucun prophète n'est en mesure de prévoir si ce système fonctionnera mal à l'avenir. Il serait donc exagéré d'être pessi-

miste. La spécialisation de chaque Chambre est un nouvel aspect positif du système bicaméral. Une majorité de sept partis, dans les deux grandes communautés linguistiques, a fait un choix, choix politique que le mouvement Ecolo soutient. Pourquoi le nouveau système serait-il inefficace? On voudrait que le nouveau Sénat soit composé à l'avenir de fortes personnalités. Mais est-ce le cas aujourd'hui? D'ailleurs, un sénateur ne doit-il pas être d'abord un membre d'un parti qui représente un électorat, c'est-à-dire des gens qui ont choisi en fonction d'un programme?

Notre futur Sénat, comme la Chambre, comme chacune de nos institutions, doit faire l'apprentissage du fédéralisme. Ce ne sera pas facile, c'est vrai, et ce sera bien plus difficile dans un Etat fédéral comptant un petit nombre d'entités fédérées — deux, trois, voire quatre si, un jour, la Communauté germanophone devient Région ou obtient un statut spécial — que dans un Etat aux nombreuses entités fédérées.

Je puis comprendre que l'on compare, pour l'améliorer, notre bicaméralisme à celui des autres Etats fédéraux: *Bundestag* et *Bundesrat* par exemple. Il ne faut toutefois pas croire que ces Chambres ont la même importance: la presse allemande parle chaque jour du *Bundestag* mais nettement moins, voire rarement, du *Bundesrat*.

Pour terminer, je voudrais souligner qu'il n'y a pas deux Etats fédéraux qui se ressemblent. Et la solution belge est une solution originale, à mon avis aussi valable qu'une autre. Les Etats-Unis, l'Allemagne et la Suisse comptent certainement bon nombre de personnes bien intentionnées qui trouvent que leur système bicaméral n'est pas très logique.

Quant à la consultation populaire, nous y sommes favorables et nous avons donné notre avis sur cette question la semaine dernière. Nous sommes prêts à en discuter avec les libéraux ainsi qu'avec les autres partis, avec tous les partis démocratiques. Nous avons précisé le but, les moyens, l'esprit et les conditions de cette consultation populaire, à tous les niveaux de pouvoir. (*Applaudissements.*)

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

M. Desmedt. — Monsieur le Président, j'interviendrai brièvement sur l'article 26. Soyons de bon compte, nous avons déjà eu deux débats généraux, l'un sur la réforme dans son ensemble, et l'autre, la semaine dernière, sur la réforme du Sénat. Je voudrais précisément revenir sur ce débat de la semaine passée qui s'est terminé de façon un peu abrupte puisqu'il n'y a pas eu de répliques et que nous avons simplement entendu le représentant du Gouvernement, le même qu'aujourd'hui, commenter l'intervention du dernier orateur. Je rappelle qu'en début de séance, un autre membre du Gouvernement était présent.

Sans chercher à polémiquer, je voudrais dire à M. Dehousse que je suis quelque peu étonné par ses interventions dans la mesure où, dans chacune d'entre elles, que ce soit vendredi dernier ou aujourd'hui, il nous précise avec beaucoup de prudence qu'il parle à titre personnel. Pour ma part, j'ai le sentiment que le ministre est présent au Sénat en tant que représentant du Gouvernement et j'ajoute qu'il y a, dans l'attitude de ce dernier, quelque chose de curieux...

M. Dehousse, ministre de la Politique scientifique. — Monsieur Desmedt, vos propos ne traduisent pas tout à fait la réalité. Tout à l'heure, M. de Donnée m'a cité et M. De Croo a fait allusion à certaines de mes déclarations. Je me suis expliqué sur ce point en faisant référence non seulement à ce que j'avais dit, mais aussi «à ce qu'on avait dit de ce que j'avais dit».

Tout autre était mon intervention en réponse non seulement à M. Hatry, mais aussi à différents intervenants s'étant exprimés la semaine dernière. Autant sur un point, le premier, j'ai expliqué qu'une certaine connivence de pensées pouvait exister, autant j'ai justifié comment, au niveau du Gouvernement, nous apercevions les mérites du système proposé. Ce n'était donc pas du tout une intervention à titre personnel.

M. Desmedt. — Je faisais allusion aux précautions oratoires que vous avez prises et que je comprends d'ailleurs. Je rappelle notamment qu'à propos de la question du référendum, vous parliez à titre personnel.

Permettez-moi cependant de m'étonner, parce que ce matin encore, répondant à l'interpellation de M. de Donnée, le Premier ministre a semblé dire que le Gouvernement ne s'impliquait pas vraiment dans cette réforme. Tout cela est très contradictoire.

Je tenais seulement à formuler une remarque, mais il est clair que le Gouvernement a toujours la parole dans les Chambres et loin de moi l'idée de mettre ce droit en doute! Il est cependant quelque peu paradoxal d'entendre un membre du Gouvernement parler à titre personnel.

Lors des débats de la semaine dernière, qui n'ont pas été suivis de répliques, j'ai eu l'impression que les partisans de la réforme du Sénat avançaient deux arguments contradictoires. Je pense en particulier à M. Cerexhe — je suis heureux qu'il soit présent —, lequel nous a dit que tout Etat fédéral nécessitait deux assemblées. Pourquoi? Parce qu'en plus de la Chambre, qui représente l'ensemble des électeurs, il faut une deuxième assemblée qui représente les entités fédérées.

Par ailleurs, on nous dit, et cette thèse se propage de plus en plus dans les débats et dans la presse, que ce Sénat nouveau, débarrassé des contingences politiques directes, disposera de davantage de temps pour se consacrer au travail législatif. Il s'agira d'une sorte de chambre de réflexion législative.

Dans le chef des partisans de ce projet, on manie deux concepts quelque peu différents. Tantôt on parle d'un Sénat fédéral, représentant les entités fédérées, tantôt on insiste sur le caractère de chambre de réflexion. On constate, chez les défenseurs du projet qui nous est soumis, une confusion permanente entre ces deux visions du Sénat.

Lors du débat de la semaine dernière, il fut souligné à plusieurs reprises, notamment par M. Arts, que les opposants au projet ne parlaient pas suffisamment du droit d'initiative. On semblait envisager le pouvoir législatif du Sénat uniquement sous l'angle du pouvoir d'évocation.

S'il est exact que ce droit d'initiative existe, vous conviendrez avec moi que l'on retombe à nouveau dans le processus selon lequel la décision finale reviendra à la Chambre, car même si des navettes s'installent entre les deux assemblées, c'est bien la Chambre, nous le savons, qui l'emportera.

Le droit d'initiative existe, mais qu'en fera-t-on?

En réalité, un grand nombre de collègues ont affirmé la semaine passée que le Sénat sera ce que les sénateurs en feront. C'est exact, mais à l'origine, il faut que l'institution soit bonne et je crains fort qu'avec une institution aussi peu satisfaisante que celle qui nous est proposée, l'enthousiasme initial de certains collègues ne s'effrite assez rapidement, car il n'est pas évident que la Chambre suivra dans tous les cas.

Je désire à ce sujet faire référence à l'interview époustouflante du président du PSC dans le journal *Le Soir* du 1^{er} février. Parlant du Sénat, M. Deprez disait: «Les sénateurs auront la possibilité, en toute impunité, à propos de n'importe quel projet, de dire: amenez-moi cela; nous avons un pouvoir d'évocation et nous allons l'examiner, s'il y a lieu, pour harmoniser ce texte, tout cela, sans risquer de faire chuter le Gouvernement.» Il poursuivait en ces termes: «Or ces 71 bonshommes vont être les champions toutes catégories des voix de préférence dans notre système politique puisqu'ils seront élus sur la base d'une circonscription européenne. Bref, ce Sénat devrait réunir la crème de la classe politique.»

Je ne sais pas ce qu'est la crème de la classe politique, mais je crois que M. Deprez essaie de nous convaincre d'une chose à laquelle il ne croit pas. Je ne pense pas que la crème de la classe politique viendra siéger dans une assemblée qui ne pourra exercer aucun contrôle sur le budget et les comptes de l'Etat, qui ne pourra pas interpellier le Gouvernement ou lui retirer sa confiance. C'est absurde.

M. Deprez poursuivait ainsi: «Les sénateurs auront une chance extraordinaire: un droit d'initiative dans toutes les matières, en dehors de toute contrainte politique. S'ils veulent s'occuper d'une réforme fondamentale du droit, ils pourront le faire, puis transmettre leur texte à la Chambre en lui disant: nous vous demandons de le voter.»

Ces propos du président du PSC traduisent soit une naïveté à laquelle je ne crois pas, soit un cynisme assez extraordinaire, en ce sens qu'il feint de croire que ce projet est bon, comme il feint de croire que la réforme de l'État est la victoire des fédéralistes sur les séparatistes.

L'article 26 que nous examinons est essentiel parce que c'est lui qui affaiblit sensiblement le pouvoir législatif du Sénat.

De plus, et c'est important, en supprimant tout contrôle budgétaire et financier au Sénat, il retire à ce dernier tout véritable contrôle politique qu'une assemblée parlementaire digne de ce nom devrait pouvoir exercer.

Dès lors, le vote de ce premier article constituera un test et tous ceux qui s'opposent à ce nouveau Sénat dénué de tout véritable pouvoir ne pourront que rejeter cet article 26. (*Applaudissements.*)

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

M. Hasquin. — Monsieur le Président, les différents observateurs, à savoir les juristes, les constitutionnalistes, bref, le monde politique en général, reconnaissent de façon unanime que le bicaméralisme classique, tel que nous en avons hérité du dix-neuvième siècle, est en déclin. Il est remis en question, c'est indiscutable, dans la plupart des États unitaires.

Comment ce bicaméralisme avait-il vu le jour ? D'abord, je rappelle qu'il avait son utilité. C'est un héritage des grandes démocraties nées du dix-huitième siècle : le parlement anglais, la nouvelle démocratie américaine. Ces deux éléments ont sans aucun doute été déterminants au niveau des choix des grandes démocraties politiques parlementaires et pluralistes du dix-neuvième siècle. Mais a contrario, il convient également d'évoquer l'exemple de la Révolution française. En effet, de 1789 à 1795, le système législatif français a vécu sous une forme monocamérale. Les débats qui ont présidé à la révision de la Constitution en Belgique en 1830-1831, l'abondante littérature concernant le style des assemblées révolutionnaires montrent que les événements de 1789 à 1795 ont véritablement traumatisé l'élite politique de la plupart des pays. En effet, les élites dirigeantes de la bourgeoisie et de la noblesse étaient généralement des gens modérés qui vivaient encore sous la terreur rétrospective des emportements, parfois fanatiques, que certaines de ces assemblées avaient connus.

Aujourd'hui, en février 1993, la France se souvient de la condamnation à mort et de l'exécution de Louis XVI, décidée à une voix de la majorité, dans une assemblée monocamérale et à la suite d'une série de pressions. Et l'on sait l'ambiance qui pouvait régner dans cette assemblée largement tributaire du talent oratoire de certains grands tribuns. Ceux-ci pouvaient à eux seuls retourner une assemblée et arracher une décision. C'est ainsi qu'au moment de la Révolution française, nombre de décisions fondamentales ont été prises à l'emporte-pièce, à la suite des coups de boutoir oratoires de certains politiques, particulièrement talentueux.

Cette situation, comparée au système politique anglais et à la nouvelle démocratie américaine, a indubitablement incité les constituants belges, ainsi que tous ceux qui se sont penchés sur la science politique du dix-neuvième siècle, à réfléchir à la meilleure façon possible de constituer les parlements.

Voilà pourquoi le bicaméralisme, au moment où il apparaît en même temps que les démocraties contemporaines, n'est plus sujet à discussion. Il était considéré comme une évidence, comme une idée reçue, qu'à côté d'une Chambre, peut-être plus politique, il importait d'avoir une seconde Chambre composée de gens considérés comme étant plus mûrs, plus réfléchis et plus posés. La seconde Chambre était donc conçue comme le nécessaire contrepoids à une assemblée dont on se méfiait des éventuels emportements irréflectifs. Cependant, le souci de pondération fut tel que le bicaméralisme établi dans la plupart des États était complet, dans la mesure où les deux Chambres disposaient quasiment des mêmes pouvoirs.

Mais le temps passe et les souvenirs s'estompent. La gestion des États est devenue de plus en plus compliquée, la machine s'est considérablement complexifiée et il est parfois indispensable de réagir plus rapidement aux événements que par le passé.

Il est vrai qu'aux yeux de nombreux observateurs, la seconde Chambre a présenté, au fil du temps, de moins en moins d'intérêt ; elle a dès lors été considérée comme moins utile, voire encombrante. Nous en avons fait l'expérience ces dernières années au Parlement national : certains projets de loi ont navigué entre la Chambre et le Sénat, parfois pendant dix ans. Ainsi, certains projets de restructuration universitaire ont, à deux reprises et à dix ans d'intervalle, été adoptés dans une Chambre avec l'accord du Gouvernement et n'ont jamais franchi le cap de l'autre Chambre. Ces éléments ont indubitablement précipité la réflexion du monde politique en Belgique, et dans d'autres pays pour des motifs analogues, dans le sens d'une accélération plus importante que par le passé de la prise de décision politique.

La réflexion née en Belgique n'est donc absolument pas originale ; elle s'inscrit dans le contexte des grandes démocraties contemporaines.

La remise en question du bicaméralisme en Belgique n'est pas le propre des années qui ont suivi la seconde guerre mondiale ; des projets de restructuration existaient déjà à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle.

A partir du moment où il est décidé de remettre en question le bicaméralisme classique et traditionnel, deux démarches sont possibles. La première, la plus radicale, consiste à supprimer cette seconde Chambre. Cette voie a été suivie par un certain nombre de pays dont la Finlande, la Suède et le Danemark. Ces trois pays nordiques sont des exemples de démocratie — il faut en convenir — et ont renoncé à l'existence de la seconde Chambre. J'ajoute un correctif immédiat : ces pays sont restés parfaitement unitaires et la conception jacobine et unitariste traditionnelle que nous avons connue en Belgique y préside encore.

On peut donc comprendre que dans un tel système, on ait préféré, au fil du temps, renoncer à la seconde Chambre. Je rappellerai qu'avec le développement du fédéralisme en Belgique et la naissance de Communautés et de Régions de plus en plus autonomes, on a opté aussi, au niveau des Communautés et des Régions, pour un système monocaméral.

L'autre voie dans laquelle on peut s'engager lorsque l'on décide de remettre en cause le bicaméralisme traditionnel est évidemment de faire de la seconde Chambre, que l'on appelle souvent le Sénat, une Chambre des États, c'est-à-dire une Chambre qui est censée représenter le plus complètement et le plus correctement possible les entités qui composent la fédération. C'est cette voie qu'un certain nombre de pays ont choisie ; c'est la voie dans laquelle la Belgique est en train de s'engager.

Notre système, s'il voit le jour dans les prochaines semaines, sera donc constitué d'une Chambre représentative de l'ensemble de la population et d'un Sénat censé représenter les entités fédérées. C'est du moins la justification constitutionnelle et politique que l'on donne à l'existence de la seconde Chambre dans tous les États fédérés dignes de ce nom.

Je rappelle que la commission mixte Chambre-Sénat qui a travaillé pendant plusieurs mois, durant la précédente législature, avait déjà tracé un certain nombre de pistes qui ont été rappelées au cours de nos débats, pistes qui s'écartaient sensiblement du système bicaméral traditionnel. Je soulignerai également qu'un grand consensus politique existait sur un principe, à savoir la spécialisation des Chambres.

M. de Donnée a rappelé tout à l'heure ce qu'était le choix des libéraux, choix qui consistait à faire en sorte que le Sénat soit véritablement le représentant des entités fédérées. En effet, les conseillers régionaux et communautaires auraient fait automatiquement partie de ce Sénat, lequel conservait donc ces compétences. Le but de cette construction institutionnelle était aussi de maintenir ce qui nous paraissait être la meilleure cohérence possible à l'intérieur de la fédération.

Il nous paraît que la voie qui a finalement été retenue par les partis qui se réclament de la majorité et ceux qui appuient le Gouvernement de l'extérieur est regrettable. En effet, on a peut-être été trop loin par rapport à la situation que l'on rencontre dans un certain nombre de pays, dans l'éradication de tout contrôle politique de la part du Sénat à l'égard du Gouvernement. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce thème dans d'autres débats relatifs à des articles ultérieurs, mais il est clair que la proposition qui nous

est faite est un compromis boiteux entre deux tendances qui manifestement se sont opposées. Ces tendances qui se sont manifestées parmi les négociateurs de ces accords se retrouvaient déjà au sein de la commission mixte. Ne nous leurrions pas: il y a dans notre assemblée et à la Chambre des représentants, en particulier, ainsi que dans l'ensemble du pays, un certain nombre de personnes qui auraient souhaité la disparition pure et simple du Sénat. D'autres étaient davantage attentives au maintien de la conception de l'Etat fédéral fondé sur deux Chambres avec les rôles respectifs que je viens de rappeler.

Indubitablement, la confrontation de ces deux points de vue a donné naissance à un système hybride qui a déjà suscité beaucoup de discussions et sur lequel je me permettrai de revenir ultérieurement.

Comme M. de Donnée l'a rappelé, nous disposions cependant de deux contre-exemples remarquables par rapport à la situation que l'on veut établir en Belgique. L'un est américain, l'autre suisse. Le Congrès américain est composé de deux assemblées: la Chambre des représentants et le Sénat. Je rappelle que ces deux assemblées interviennent sur un pied d'égalité, non seulement en matière constitutionnelle, mais également en matière législative. Je rappelle également qu'à l'intérieur du Congrès américain, les deux Chambres disposent d'un même droit d'initiative et que la Chambre ne bénéficie finalement d'une priorité que dans un seul domaine — important, j'en conviens —, à savoir les matières budgétaires.

Je crois qu'en ce qui concerne les compétences budgétaires, de larges lignes d'accord s'étaient dessinées au sein de la quasi-totalité des partis politiques afin qu'il en soit ainsi à l'avenir. J'évoquerai brièvement l'exemple suisse en rappelant qu'il comporte un Conseil national composé des députés du peuple suisse et un Conseil des Etats qui comprend les députés des cantons. On peut constater qu'un équilibre parfait et une pondération exemplaire ont été établis entre les pouvoirs de ces deux Conseils.

Indiscutablement, tel qu'il a été conçu par certains représentants politiques, avec l'aval du Gouvernement, le nouveau Sénat connaît une situation de faiblesse et de déséquilibre. Personnellement, je suis prêt à accepter les propos tenus par M. Cerexhe. Je suis également convaincu du fait que les institutions ne sont jamais que ce qu'en font les individus. Cela se vérifie dans tous les domaines. Vous pouvez donner ou ne pas donner de relief à votre fonction. Vous pouvez jouer à fond votre rôle de sénateur; vous pouvez ne pas le faire: selon les personnalités, il est vrai que l'écho et l'impact de vos actions seront très différents. Cependant, à l'impossible, nul n'est tenu. Dès lors, je crois que la situation de déséquilibre entre le Sénat et la Chambre va rendre vains beaucoup d'efforts fournis pas les sénateurs pour faire entendre leur voix dans la Belgique «nouvelle mouture» qui se prépare.

En résumé, la réforme qui nous est présentée est insatisfaisante, d'autant plus qu'elle ne fait pas véritablement du Sénat l'organe du dialogue privilégié entre les fédérations et les entités fédérées. Dans un ouvrage publié voici deux ans, et intitulé *Le fédéralisme inachevé*, M. Marc Uyttendaele — qui ne connaissait évidemment pas la réforme actuellement en cours mais qui se fondait sur le rapport de la commission mixte Chambre-Sénat — concluait qu'«en oscillant sans cesse entre un Sénat des Régions, un Sénat des Communautés ou un Sénat des Communautés et des Régions, les membres de la Commission parlementaire mixte pour la réforme des institutions ont implicitement démontré que le processus de fédéralisation de l'Etat ne s'inscrit pas dans une logique cohérente, préalablement définie, mais constitue une réponse empirique aux conflits qui ont déchiré l'Etat unitaire».

Je ne suis pas certain que la réponse donnée soit même empirique. Elle a sans doute été, en grande partie, improvisée. Elle n'est certainement pas cohérente.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ces thèmes lors de la discussion des prochains articles. (*Applaudissements.*)

De Voorzitter. — Het woord is aan de heer Van Belle.

De heer Van Belle. — Mijnheer de Voorzitter, het amendement heeft tot doel de bevoegdheden van de Senaat, de wetgevende vergadering waar de Gemeenschappen en de Gewesten elkaar

ontmoeten, zodanig te omschrijven dat hij slechts die bevoegdheden zou uitoefenen die direct of indirect de Gemeenschappen en de Gewesten aanbelangen.

Dergelijke bevoegdheidsbeperking is immers noodzakelijk wil men de federale staatsstructuur efficiënt laten werken. Omdat een aantal politieke partijen de Senaat niet ingrijpend willen hervormen en hem de plaats niet willen toekennen die hij functioneel in de federale staatsstructuur zou moeten innemen, blijven wij opgezadeld met een verkapt tweekamerstelsel dat voor de anomalieën van het huidige tweekamerstelsel allesbehalve een oplossing biedt.

Het artikel 26 en vooral het in de commissie geamendeerd artikel 41 leggen dan ook een zware hypotheek op de toekomstige werking van de federale instellingen.

De gebreken en tekortkomingen die de jongste decennia aan het tweekamerstelsel werden verweten, blijven immers onverkort verder bestaan, zodat het federale Parlement in de toekomst nog steeds met een omslachtige wetgevingsprocedure zal te kampen hebben.

Het probleem van de staatshervorming is dat alle Sint-Michiëlspartijen stellen dat zij naar een echt federaal staatsmodel willen evolueren, maar in tegenstelling met hun verklaringen institutionele structuren uitwerken die allesbehalve aan die doelstellingen tegemoetkomen.

Om de regeringsstabiliteit niet in gevaar te brengen, heeft men opnieuw een oplossing *sui generis* uitgewerkt waarin iedereen zich in een of andere mate kan terugvinden omdat men zowel de geit als de kool heeft willen sparen. Dat dit in de toekomst zal leiden tot onwerkbare structuren is blijkbaar niet de bekommernis van de meerderheid. Voor haar is in het regeringszadel blijven zitten belangrijker dan het concretiseren van een federaal staatsbestel.

De bevoegdheden die door de voorstellen van de meerderheid aan de Senaat worden toebedeeld zijn te vergaand en getuigen geenszins van een effectieve rationalisering van de wetgevingsprocedure.

In een daadwerkelijk gefederaliseerd staatsbestel is het immers onlogisch twee Kamers in het leven te houden die voor een ruim aantal aangelegenheden de facto nog steeds op voet van gelijkheid kunnen opereren.

Zelfs in eenheidsstaten is het tweekamerstelsel een uitzonderingsgeval geworden. In de meeste eenheidsstaten is men immers geëvolueerd in de richting van het eenkamerstelsel. Ik denk hier aan Denemarken en Zweden. In de federale Staten vertegenwoordigt één van de Kamers gewoonlijk de deelgebieden. Dit is het geval in Zwitserland, in de bondsrepubliek Duitsland, in de Verenigde Staten en in Canada. Onze hervormde Senaat blijft hangen tussen enerzijds een unitaire en anderzijds een federale Kamer met alle negatieve gevolgen van dien.

In de praktijk blijven het tweekamerstelsel en het dubbelmandaat bestaan. De voorgestelde samenstelling van de Senaat is zeer complex. Men heeft vooral aandacht voor de behartiging van de belangen van de partijen, onder meer via de coöptatie. In de plaats van de staatsstructuren dichter bij de burger te brengen, heeft men alles veel ingewikkelder gemaakt. Wat bovendien te denken van een Senaat die als bezinningskamer een ruim initiatiefrecht behoudt? De meerderheidspartijen hebben niet de moed gehad de Senaat te reduceren tot een federaal bindmiddel met een beperkt aantal federale bevoegdheden. De gevolgen zijn dan ook voorspelbaar. Na de uitvoering van het Sint-Michiëlsakkoord zal de burger nog meer dan nu al het geval is, vervreemden van zijn staatsinstellingen. Een nieuw 24 november bij de volgende verkiezingen is dan ook onvermijdelijk. (*Applaus.*)

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

M. Monfils. — Monsieur le Président, il y a quelques jours, j'ai pu analyser longuement la composition et les compétences de votre éventuel futur Sénat. Par conséquent, je serai bref et je me contenterai de rester dans les limites des articles 26 et 27 dont la révision nous est ici proposée.

Je ne parlerai donc pas de l'article 53; nous aurons l'occasion d'y revenir.

Je voudrais rappeler, comme l'a fait M. Desmedt, la nouvelle encyclique sociale-chrétienne de M. Deprez qui montre bien ce qu'il pense du Sénat. M. Desmedt, très charitablement, en a rappelé deux alinéas mais il en a oublié un qui me semble essentiel qui dit ceci : « Mettons-nous dans la peau d'un parlementaire moyen d'aujourd'hui. » Cela veut donc dire que M. Deprez n'est pas un parlementaire moyen ! « Que les compétences soient exercées au niveau national ou au niveau communautaire et régional n'a pas d'importance pour lui, c'est toujours lui qui les exerce : on lui retire la compétence de l'enseignement au niveau national, il l'assume au niveau communal ; on lui retire l'aménagement du territoire, il l'assume à la Région. Dans le système que nous mettons en place, il y aura une classe politique nationale des députés. Eux seuls voteront la confiance au Gouvernement. Cent cinquante personnes vont donc être élues pour faire fonctionner la Belgique en tant qu'Etat fédéral. » Il ne dit pas que 150 personnes, avec 71 sénateurs, vont faire fonctionner l'Etat fédéral ; il dit « 150 personnes ». Et, en effet, M. Deprez est lucide. Les 71 sénateurs — je pense que MM. de Donnée et Hasquin l'ont déjà dit — n'auront rien à dire ; en tout cas, leur avis ne pèsera pas dans le futur Etat fédéral.

Avant de venir ici, j'ai relu ce que l'on pensait il y a un siècle, de la raison d'être et des objectifs du Sénat.

Je retrouve, dans la Constitution belge de Theunissen de 1879, une phrase amusante : « Il... » — le Congrès — « ... a voulu faire du Sénat un troisième rouage régulateur du mouvement législatif, un troisième support pour la stabilité de nos institutions qui chanceleraient sur deux seuls appuis. Le Sénat est destiné à opposer une barrière aux progrès mal entendus, aux réformes intempestives, aux innovations peu réfléchies qu'on pourrait être tenté d'introduire. »

Mes chers collègues, j'ai l'impression que, non seulement le Sénat se précipite tête baissée dans ce type d'initiatives mais qu'à l'avenir, il sera absolument incapable de les freiner puisqu'il n'aura pratiquement pas de pouvoirs dans le Gouvernement national.

On pourrait d'ailleurs rappeler ce que disait plus récemment M. Mast, en 1958, à propos du Sénat d'avant 1893 : « Il ne sera plus qu'un appendice à peine capable de s'enflammer. » Etant donné que nous aurons de charmantes consœurs de 21 ans, il n'est pas certain que la phrase de Mast soit encore suivie d'effet. Sauf si la sagesse des partis est telle qu'ils désignent de jeunes personnes conformes à nos vœux, je ne vois pas comment le Sénat pourrait, le cas échéant, s'enflammer.

M. Mouton. — Si je comprends bien, vous avez déjà choisi le Sénat !

M. Monfils. — Cela dépend de qui y siègera, monsieur Mouton !

Mais le système comporte un problème de présentation à l'article 26 par rapport aux articles 27 et 41. En effet, l'article 26 affirme que le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. C'est d'ailleurs le texte traditionnel de la Constitution. Il y a toutefois une exception pour quatre matières particulières : l'octroi des naturalisations, les lois relatives à la responsabilité civile et pénale des ministres, les budgets et les comptes et, enfin, la fixation des contingents de l'armée.

L'article 27 va un peu plus loin et précise que le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif. Jusque là, le système est bon puisqu'il se base toujours sur le Roi, la Chambre et le Sénat. Mais ensuite, l'alinéa 2 de l'article 27 parle de projets de loi déposés à la Chambre et transmis ensuite au Sénat, sauf dispositions prévues à l'article 41, paragraphe 2. Et si je dis que jusque là le système est bon, c'est que le pouvoir législatif s'exerce toujours collectivement par le Roi et les deux Chambres.

Malheureusement, l'article 41 étend le monocalamisme au-delà des quatre matières précisées par l'article 26. Cela signifie que, par une règle de procédure contenue dans l'article 41, vous

détruisez l'affirmation de l'article 26, alinéa 1^{er}, relative à l'exercice collectif du pouvoir législatif par le Roi, la Chambre et le Sénat.

Le bicaméralisme généralisé, tel qu'on pourrait se l'imaginer à la lecture de l'article 26, se limite en réalité pour beaucoup de matières à la simple transmission pour le déclenchement d'un droit d'évocation.

En conséquence, trois systèmes existent et il importe de les rappeler : d'abord le monocalamisme sans évocation qui porte sur les quatre éléments cités à l'article 26 ; ensuite, l'évocation dont question au paragraphe 3 de l'article 41 ; enfin, le bicaméralisme complet.

Bien que ce ne soit pas le moment de parler du droit d'évocation, je tiens à en dire un mot par souci de clarté pour l'ensemble de la démonstration. L'évocation n'est jamais qu'un système de monocalamisme larvé. En effet, même si on arrive à retarder les débats, éventuellement de soixante jours, de toute façon ce sera la Chambre des représentants — je dirais même la « Chambre haute » car ce sera désormais le cas — qui aura le pouvoir du dernier mot.

Evidemment, cela arrange bien un certain nombre de partis, notamment le PSC à qui cela permet de dire, pour reprendre les termes du rapport « rien n'a changé : le bicaméralisme reste clairement affirmé dans le premier alinéa de l'article 26 ».

Mais en lisant l'article 27 et en le reliant à l'article 41, on s'aperçoit qu'en fait il y a une règle de fond totalement vidée de sa substance grâce à l'application d'une règle de procédure puisque le bicaméralisme, c'est la transmission pour l'exercice éventuel d'un droit d'évocation. Nous aurons encore l'occasion d'en parler dans les prochains jours, mais on ne peut affirmer qu'il s'agit d'un bicaméralisme clairement affirmé. Il s'agit évidemment d'un effet de manche et on se demande qui cela peut amuser ou intéresser. Toute personne qui a suivi ce genre de réunion et qui a vraiment analysé à fond le projet doit bien conclure que si c'est habile, c'est aussi complètement faux.

Vous avez voulu réduire les compétences du Sénat. Nous aurons encore l'occasion de développer la question de la composition du Sénat et d'examiner les problèmes d'une assemblée fondée davantage sur les Communautés. Mais pourquoi réduire les compétences du Sénat ? En 1986, Jacques Velu, comme l'a signalé M. de Donnée, résumait un certain nombre d'avantages et d'inconvénients du bicaméralisme.

Il citait comme avantage le fait que le bicaméralisme constitue un obstacle à l'omnipotence d'une Chambre unique et améliore la qualité du travail législatif. C'est exact et l'on pourrait sans difficulté en faire une démonstration en rappelant ce qui s'est passé, notamment l'histoire décriée de la Communauté française. Une assemblée qui n'a pas beaucoup de tradition, mais qui dispose d'une majorité et qui peut faire voter un texte sans le contrôle d'une autre assemblée, qui, par définition, a le temps de réfléchir, abuse souvent de son pouvoir, mais, surtout, fait de la mauvaise législation.

On entend souvent dire que les sénateurs sont des gens sérieux lorsqu'ils analysent des textes. Je ne parle pas de moi, mais je vous livre cette opinion et crois bien volontiers qu'elle est fondée.

Que les sénateurs élus directement jettent un coup d'œil sur les décrets votés au Conseil de la Communauté française. Ils verront, dans certaines circonstances, quels monstres juridiques ont été créés : erreurs de droit, non-respect de l'avis du Conseil d'Etat, législations bâclées, renvoi permanent à l'Exécutif, simplisme dans l'analyse des projets. La planche à décrets fonctionne sans la moindre difficulté et à toute vitesse. Il est vrai que l'on peut régler un problème en huit jours à la Communauté française, mais, en règle générale, on le résout de manière telle que trois mois plus tard, on se rend compte des erreurs monumentales commises dans la rédaction du décret. Peu importe, on en présente un autre pour le modifier et ainsi on avance d'amendement en amendement, de projet modifié en autre projet, sans se rendre compte que l'on joue une comédie sans fin.

Ceux qui connaissent le secteur de l'audiovisuel, savent qu'il n'y a plus moyen de s'y retrouver dans l'accumulation des législations successives qui ont été mises au point par un système totalement monocaméral.

Il est évident qu'il fallait spécialiser les assemblées et je ne me démarque pas de mes amis et de mon chef de groupe en disant qu'il fallait essayer d'aller plus loin dans la recherche de systèmes ou de procédures permettant à une assemblée de réfléchir à ses actes, par exemple par le système de la double lecture ou autre, afin d'éviter les excès que l'on peut constater du côté francophone. Tout ceux qui ont vécu ces situations vous diront que je ne noircis pas le tableau. J'ignore comment le système fonctionne du côté néerlandophone.

Il a été dit que certaines dispositions avaient été votées alors que l'on ne disposait pas des moyens financiers pour les appliquer. On nous demandait de les voter pour faire plaisir, tout en sachant qu'elles ne seraient pas concrétisées par la suite. Dans un système bicaméral, cette attitude ne tiendrait pas longtemps dans la seconde Chambre, que ce soit la Chambre des représentants ou le Sénat.

Le bicaméralisme pose de nombreux problèmes et notamment celui de la lenteur du travail. Je tiens à relativiser la question. J'ai procédé à une analyse rapide, ne disposant pas de beaucoup de temps puisque le sénateur va aujourd'hui très vite, alors que le député est très lent. Je me suis basé sur le document qui était à ma disposition, à savoir l'index des projets et propositions adoptés, rejetés, publiés au cours de la session ordinaire 1990-1991. Je me suis interrogé sur l'écart qui séparait l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi à la Chambre de l'adoption d'un projet ou d'une proposition similaire au Sénat ou vice versa.

J'ai été quelque peu surpris par les résultats. Une vingtaine de projets et de propositions de loi ont effectivement été approuvés par le Sénat, cinq mois ou plus après le vote intervenu à la Chambre. Une quinzaine d'entre eux à peu près l'ont été quatre mois plus tard, quatorze ou quinze trois mois plus tard, et vingt-quatre projets ou propositions, outre dix articles de la Constitution, ont été approuvés deux mois après le vote émis à la Chambre.

Mais 150 projets et propositions ont été votés par les deux Chambres en un mois ! C'est surprenant. Bien sûr, étant honnête, je reconnais que ce chiffre tient compte d'une cinquantaine de budgets. Comme vous le savez, ceux-ci peuvent parfois être traités en trois jours par les deux Chambres. Cela peut même se faire de manière concomitante dans certaines circonstances. D'ailleurs, quand un budget est déposé dans une assemblée, l'autre l'examine pro forma et le débat se fait de manière accélérée. Mais enfin, pas moins d'une centaine de projets ou propositions ont fait l'objet d'un vote par le Sénat un mois à peine après la transmission à la Chambre. Ce délai est très court, d'autant plus que votre système d'évocation prévoit un délai de soixante jours en la matière. L'argument de la lenteur nous a déjà été opposé à plusieurs reprises, notamment en commission, lorsque nous essayions d'augmenter légèrement le secteur dans lequel le Sénat avait une compétence bicamérale. On estimait en effet que les discussions entre les deux assemblées n'en finiraient plus.

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

Mais comme vous le voyez, les chiffres peuvent être compris différemment selon le point de vue que l'on adopte. En ce qui concerne le problème de la lenteur, certains projets n'ont été votés dans les deux Chambres que quatre ou cinq mois après leur dépôt dans la première Chambre. Mais il s'agissait de projets importants et non de projets comme par exemple celui portant approbation « de l'accord international sur les caoutchoucs naturels et ses annexes ». En effet, celui-là a été traité très rapidement : déposé le 6 juin, il a été voté le 12 juillet. Non, je pensais plutôt au projet de loi sur le commerce des armes, au projet de loi modifiant l'Office national du Dueroire, au projet de loi organique du contrôle des services de police et de renseignements ou encore, au projet de loi relatif au crédit à la consommation. Il y en a beaucoup d'autres, mais je m'arrêterai là.

Ce sont des projets importants, me semble-t-il, qui nécessitaient un réexamen par notre assemblée. En effet, ils ont suscité un certain nombre de problèmes tenant notamment à la liberté indi-

viduelle et à d'autres éléments fondamentaux. Par conséquent, lorsqu'un retard considérable est enregistré, la deuxième Chambre n'est pas nécessairement responsable. Cela peut arriver, dans certains cas, lorsque le projet est d'une importance telle que le Sénat a dû prendre son temps pour l'examiner. Parfois, il y a eu navette entre les deux Chambres, mais dans bon nombre de cas, le Sénat, estimant que le projet était valable et qu'il ne présentait pas de problèmes particuliers, l'a examiné très rapidement.

Par ailleurs, parmi des modifications législatives apportées par le Sénat, certaines valent la peine d'être analysées complètement et cela peut entraîner des navettes. Cela a d'ailleurs été le cas pour des projets ou propositions en matière d'incapacité de travail, de procédure d'appel militaire, d'opérations financières et de marchés financiers, de pratiques du commerce et la protection du consommateur. Des modifications ont été également apportées à la proposition de loi concernant des sondages d'opinion. Dans le même ordre d'idées, la Chambre a également rejeté une proposition de loi créant un fonds dans le domaine sportif. Donc, on ne peut pas considérer qu'en une session, le Sénat a exagéré que ce soit au niveau du temps consacré à l'examen des projets, ou au niveau des modifications, bienvenues me semble-t-il, qu'il apportait à des projets et qui ne concernaient certainement pas des questions de détail.

Il s'agissait, selon moi, d'amendements parfaitement sérieux et logiques, qui s'imposaient après une analyse juridique et technique du texte présenté, et non de problèmes politiques que le Sénat voulait soumettre à la commission.

Bien que la spécialisation des assemblées me semble être une bonne chose, ce reproche de lenteur doit être pris *cum grano salis*. Le Sénat n'était pas si lent et n'a pas fait traîner les choses. Le Gouvernement est parfois plus lent encore. Entre la première version d'un projet de loi ou de décret et le moment du dépôt au Parlement, il s'écoule parfois des années. Je citerai le cas du Conseil de Communauté où je siège à longueur de journées en ma qualité de chef de groupe : il peut être très amusant de voir que l'avis du Conseil d'Etat est demandé dans un délai de trois jours alors que le texte initial a été rédigé six mois avant. Le Gouvernement devrait donc préalablement balayer devant sa porte.

Poursuivons l'analyse de l'article 26. Le monocaméralisme porte sur quatre matières dont le contrôle politique et le budget visés à l'article 117. Parmi les diverses fonctions exercées par un Parlement, il était normal d'attribuer les matières politiques et budgétaires à une seule assemblée. C'était déjà le cas en grande partie puisque le budget était déposé en premier lieu à la Chambre ; le grand discours à propos des Voies et Moyens avait également lieu à la Chambre ; d'une manière plus générale encore, les interpellations importantes, avec mise en cause du Gouvernement par le dépôt d'une motion de défiance, se déroulaient également à la Chambre. Sur ce point donc il n'existe pas de problèmes.

Cependant, après avoir relu les travaux préparatoires et les rapports sur les débats en commission, je m'interroge sur le fait d'introduire dans le monocaméralisme sans évocation les lois relatives à la responsabilité civile et pénale des ministres et du Roi. Pourquoi pas le monocaméralisme avec évocation ou le bicaméralisme ? J'ai le sentiment que l'article 65, libellé comme suit : « le Roi nomme et révoque ses ministres » n'est pas révisé.

Pourquoi ne peut-on aboutir à une loi votée dans les deux Chambres pour déterminer la responsabilité civile et pénale des ministres du Roi, certes uniquement responsables devant la Chambre, mais qui viendraient éventuellement non seulement de la Chambre mais aussi du Sénat et peut-être de l'extérieur ? Pour ma part, j'ignore quelles seront les dispositions contenues dans la loi sur la responsabilité civile et pénale des ministres. Certains éléments auront probablement trait à leurs activités passées ou futures qu'ils auront prestées ou prêteront au sein du Sénat ou de la Chambre par exemple.

A l'évidence, dire que le Sénat ne peut discuter d'une proposition ou d'un projet de loi sur la responsabilité civile et pénale des ministres du Roi parce qu'ils sont responsables devant la Chambre est un argument qui ne tient pas. Il convient d'autant plus d'établir une comparaison avec le sort réservé aux ministres régionaux et communautaires. Si cet argument était valable, vous auriez prévu dans la Constitution que les Conseils régionaux et

des Communautés déterminent la responsabilité civile et pénale des ministres régionaux et communautaires. Mais cela, vous ne le faites pas. J'ai bien examiné cette disposition qui, j'en conviens, n'est pas actuellement soumise à nos délibérations. J'estime toutefois qu'il est utile de procéder à certaines comparaisons.

Le régime de la future responsabilité civile et pénale des ministres régionaux et communautaires est un régime bicaméral complet. Il ne s'agit donc pas d'un régime monocaméral avec évocation.

Pourquoi prévoir, d'une part, un régime monocaméral pur qui exclut le Sénat — alors qu'un ministre pourrait très bien être ministre-sénateur — et, d'autre part, pour les ministres régionaux et communautaires, préconiser une loi soumise à système bicaméral? Nous estimons, pour notre part, qu'une loi est effectivement préférable pour éviter les dérapages. Néanmoins, il existe deux traitements différents: la loi par régime bicaméral pour la responsabilité civile et pénale des ministres régionaux et communautaires et la loi monocamérale pure, sans possibilité d'évocation. A mon sens, c'est une erreur. Je peux comprendre que la Chambre exerce désormais le pouvoir politique et le pouvoir budgétaire. Pour justifier votre position en matière de responsabilité civile et pénale, vous êtes obligé de changer votre argument lorsque l'on présente côte à côte le système juridique qui est réservé aux ministres régionaux et communautaires, d'une part, et le système juridique réservé aux ministres nationaux, d'autre part. Cela me semble tout à fait illogique. Il faut aboutir à un système unique.

J'en viens à un deuxième point: l'octroi des naturalisations. M. de Donnée a dit fort opportunément ne pas comprendre les raisons pour lesquelles on prévoyait à nouveau un système monocaméral, sans possibilité d'évocation. En effet, j'ai lu dans le rapport — j'en fais désormais mon livre de chevet — des propos tenus, je suppose, par un membre de la majorité selon lequel «naturaliser est en fait intégrer dans la nation. Or, c'est la Chambre qui apparaîtra, demain, comme l'expression la plus directe et la plus immédiate de la nation». A mes yeux, le Sénat est aussi largement représentatif.

Je reprendrai ici l'encyclique «*rerum Deprezum*» présentée par notre collègue M. Desmedt. Ainsi, je vous signale que, désormais, nous ne serons plus des sénateurs mais des «bonshommes». M. Deprez dit que ces bonshommes vont être représentatifs. Ils vont être les champions toutes catégories des voix de préférence dans le système politique, puisqu'ils seront élus sur la base d'une circonscription européenne. Les sénateurs constitueront-ils réellement la crème, comme l'a dit M. Desmedt en citant M. Deprez? Si l'on en croit M. Deprez, les sénateurs seront largement représentatifs de la nation. Non seulement, ils représenteront leur arrondissement mais aussi, en quelque sorte, la nation francophone, d'une part, et la nation flamande, d'autre part. Ils représenteront donc une très large circonscription, bien plus que les députés qui vont pourtant octroyer les naturalisations.

Une fois de plus, quelle est la logique qui consiste à dire que le Sénat ne représente rien?

J'ajouterai, par ailleurs, que M. Deprez devrait relire le texte qu'il a signé. En effet, ce ne sont pas 71 bonshommes qui seront champions toutes catégories, mais bien quarante seulement. M. Deprez, dans la mesure où il parle rarement, devrait veiller à l'exactitude de ses propos, car il se trompe complètement. Je propose qu'il assiste à un cours de recyclage qui lui serait donné par les honorables sénateurs.

Donc, 40 bonshommes seront des champions toutes catégories des voix de préférence. A mon sens, ils représentent largement la nation.

Outre ces quarante personnes, vingt autres représenteront leur circonscription en ce qu'elle a de plus concret et de plus quotidien. Désormais, le Sénat sera composé de deux éléments: l'artillerie lourde et les chevaux-légers, ces derniers étant néanmoins des éléments sérieux — ils devront, en effet, régler les problèmes relevant des compétences régionales et communautaires.

A cet égard, pourquoi ne pas avoir suivi un système, à mon sens, beaucoup plus logique et plus cohérent, qui aurait au moins permis l'évocation ou qui, plus simplement encore, aurait admis la navette, c'est-à-dire le bicaméralisme? J'admets qu'on ait laissé le

budget, le contrôle et le contingent de l'armée, mais j'avoue ne pas comprendre pour les deux autres compétences. Le raisonnement ne me paraît correspondre à aucune logique.

Sur le plan des compétences, il est également curieux de constater que toutes les conséquences de la composition du Sénat n'ont pas été tirées. Cette composition est partiellement fondée sur une représentation des Communautés: 10/10, soit vingt au total.

A l'époque, j'ai relu les travaux de la commission parlementaire mixte. Un rapport présentant les conclusions provisoires des groupes de travail a particulièrement retenu mon attention. Ces documents étant connus et pouvant être consultés, je n'en établirai pas l'historique. Selon ce rapport, le Sénat, aux yeux de certains, pouvait remplir un rôle spécifique parce qu'il est l'émanation des composantes de la structure étatique fédéralisée. Il est, en tout cas, l'émanation partielle des compétences fédérées. Les compétences scindées étaient visées en tant que possibilités d'octroi de compétences à ce Sénat. Mais que signifient les compétences scindées?

Je vous rappelle que les lois de réformes institutionnelles d'août 1988, revues et corrigées par la future loi que nous aurons largement l'occasion d'examiner, attribuent en partie certaines compétences à la Communauté ou à la Région, l'autre partie restant au pouvoir national. Je ne vise donc pas les lois d'application des décisions prises à majorité spéciale. Elles ont constitué une démarche positive. Je ne critique jamais les pas que la majorité fait en notre direction, je lui décerne plutôt un bon point. Je reconnais donc l'avancée incontestable réalisée par la majorité et je m'en réjouis. Toutefois, cette avancée me paraît insuffisante.

Je ne vise donc pas, disais-je, de telles lois. Je citerai un exemple. L'article 4, 16°, des lois de régionalisation précise que sont de la compétence de la Communauté, aujourd'hui, ou de la Région, demain — peu importe —, la reconversion et le recyclage professionnels, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation, la réinstallation du personnel, etc. Cette disposition prévoit donc le transfert d'un morceau de matière aux Régions et Communautés, à l'exception de certaines compétences qui restent évidemment dépendantes du pouvoir national. De même, cas plus simple encore et plus éclairant: la dispensation des soins en politique de santé qui, aujourd'hui, ressortit à la compétence des Communautés et qui, demain, relèvera de celle des Régions — ce qui ne changera rien —, à l'exception de la législation organique, du financement de l'exploitation, de l'assurance maladie-invalidité.

On aurait pu adopter le même système en ce qui concerne l'environnement, l'eau, les crédits, l'économie et, enfin, en ce qui concerne le problème de l'indivisibilité technique et économique, qui requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national. On aurait donc pu imaginer que le Sénat reste compétent pour toutes ces matières dans le cadre d'un système bicaméral.

Quelle serait la justification de ce système? Très souvent se posent des problèmes de conflits de compétences dans le cadre des matières partagées, ce qui n'est pas le cas quand elles ne le sont pas. On n'a, par exemple, jamais connu de difficultés particulières en matière de culture, compétence de la Communauté. Certaines compétences sont très claires. Je pense notamment à l'INAMI ou aux budgets, qui relèvent du pouvoir national.

Personnellement, j'ai toujours souhaité que l'on transfère des blocs de compétences et cela, afin d'éviter les problèmes. Lorsqu'il s'agit de matières partagées, de multiples accrochages opposent Gouvernement national et Gouvernements régionaux ou communautaires car la frontière entre les matières — donc, entre les règlements et entre les législations — est extrêmement incertaine.

Si l'on poursuit dans cette voie, la Cour d'arbitrage finira par fonctionner comme le couperet de la guillotine. L'accusateur public sera non plus Fouquier-Tinville, mais le haut magistrat qui règlera le problème. Il devra, chaque fois, juger et annuler des dispositions nationales ou communautaires parce qu'elles outrepasseront les compétences de l'Etat ou des Communautés. Cela a déjà été le cas dans de nombreuses circonstances, que ce soit en matière de protection de la jeunesse ou dans d'autres domaines.

Comme beaucoup de citoyens, je regrette cette évolution, car je souhaite bénéficier d'une certaine sécurité juridique. Que chacun règle ses compétences comme il le veut, mais qu'il n'empiète pas sur celles des voisins!

Si, dans le cadre des matières non pas mixtes, mais partagées, on permettait le bicaméralisme, on trouverait au Sénat « vingt bons-hommes », comme dirait M. Deprez — j'espère qu'ils seront sérieux! —, originaires des deux Communautés, pouvant signaler les dérapages et les dépassements de compétences, car ayant l'attention fixée sur ces problèmes, ce qui est effectivement souhaitable, car j'ai le sentiment que les cent cinquante députés, ne connaissant pas — par définition — les matières régionales et communautaires, ne seront pas à même de trancher. On peut-on discuter davantage de ces problèmes que dans le cadre d'une telle assemblée?

Il me semble qu'on aurait pu aller plus loin dans cette direction.

Quant au droit d'évocation, les sénateurs pourront donc soulever certains problèmes, mais quinze membres sur vingt — c'est-à-dire 75 p.c. des sénateurs régionaux ou communautaires — devront agiter la sonnette d'alarme. Or, ces questions n'intéresseront peut-être pas la Chambre ni les autres membres du Sénat, qui ne partageront pas la même vision profondément régionale ou communautaire. Le double système adopté en ce qui concerne la composition du Sénat est à l'origine de ce type de problèmes. Ce point n'a pas été débattu en commission parce que nous n'avions pas encore pris conscience du problème; sinon, je l'aurais bien volontiers soulevé.

Quoi qu'il en soit, on aurait pu, je le répète, aller un peu plus loin sur le plan du bicaméralisme, et cela sur base d'éléments comme ceux que je viens d'indiquer. En effet, nous aurions pu nous fonder sur l'article 26, qui prévoit le transfert de deux compétences monocamérales sur quatre, pour les raisons que j'ai mentionnées. Nous aurions aussi pu déterminer les matières — parmi les compétences transférées — qui posent difficulté. Je ne vise pas nécessairement les dispositions en matière de sécurité sociale mais, surtout, celles qui risquent d'entraîner des conflits juridiques de compétences. Ceux-ci devront inévitablement être traités par la Cour d'arbitrage, ce qui engendrera éventuellement des modifications fondamentales dans les systèmes, impliquant, quelques mois plus tard, des problèmes difficiles.

Finalement, qu'a-t-on donné au Sénat comme compétences dans l'article 26? Le droit d'initiative dont on a parlé et sur lequel je voudrais revenir dans le cadre de la discussion des articles 26 et 27.

Il est vrai que les sénateurs, comme l'a dit notre collègue M. Desmedt, ont une chance extraordinaire. Je répète la phrase de M. Deprez, qu'il a citée parce qu'elle est complètement absurde: « S'ils veulent s'occuper d'une réforme fondamentale du droit, ils pourront le faire, puis la transmettre à la Chambre en lui disant: nous vous demandons de la voter. » Si cela fonctionne de cette manière, il y a peu de chance que la Chambre accueille favorablement la proposition!

M. de Donnée. — M. Deprez n'a aucune expérience de nos assemblées. Il parle de choses qu'il ne connaît pas, qu'il n'a jamais connues, mais qu'il connaîtra peut-être un jour.

M. Monfils. — C'est la raison pour laquelle il est obligé de dire dans son interview: « Mettons-nous dans la peau d'un parlementaire moyen. » N'ayant jamais travaillé dans nos assemblées, il faut bien qu'il descende de quelques marches pour nous dire enfin quelque chose! Il dit qu'ils n'auront pas de « contraintes ». Evidemment, mais qui dit contraintes et encadrement, dit aussi responsabilités. Celui qui raconte n'importe quoi sans contraintes n'a aucune chance d'être écouté, et c'est à ce niveau que se situent fondamentalement les limites du droit d'initiative.

Nous allons nous trouver face à des propositions de loi nettement moins contraignantes moralement que les propositions de loi que certains d'entre nous rédigent quotidiennement. En effet, dans l'état actuel des choses, c'est dans des assemblées politiques, représentatives et responsables que nous déposons des propositions de loi. Il faut encore faire une distinction entre les propositions de loi de la majorité et celles de l'opposition. Lorsqu'un

membre de la majorité dépose une proposition de loi sérieuse, il doit faire face à certaines contraintes, comme celle de ne pas présenter un texte qui irait à l'encontre de la politique du Gouvernement et de l'accord de majorité, mais il a, pour le pousser en avant, la considération qu'on accorde à une proposition de loi faite, dans le cadre d'une déclaration gouvernementale, par un membre de la majorité.

Contrairement à ce qu'on pense, un certain nombre de propositions sont votées — les plus célèbres, bien qu'étant des cas particuliers, sont en discussion maintenant — précisément parce qu'elles viennent de parlementaires d'une assemblée devant laquelle le Gouvernement est responsable, parlementaires qui soutiennent une majorité. Il peut arriver que l'on tienne compte de propositions émanant de l'opposition, dans la mesure où l'opposition joue, par exemple, un rôle de blocage ou d'incitation. Demain, ces propositions viendront d'une assemblée politiquement inconnue. Croyez-vous, deux ans après, alors que les majorités seront peut-être différentes, ou en tout cas plus tangentes au Sénat, que la Chambre va avoir à l'égard du Sénat « nouvelle manière » la même attitude que celle qu'il a actuellement à l'égard du Sénat. Après tout, aujourd'hui, nous avons les mêmes pouvoirs, même si une sorte de spécialisation est apparue.

Par conséquent, il me semble que, sans jouer le jeu démocratique majorité-opposition, lorsque vous proposerez au vote de la Chambre une de vos propositions, il y a de fortes chances pour que ces « bonshommes de la Chambre », pour reprendre l'expression fleurie de M. Deprez, vous donnent un coup de pied au derrière!

J'ai donc le sentiment que le droit d'initiative qui, constitutionnellement, dans votre système, est incontestablement complet, total, s'étend à l'ensemble des matières, à l'exception des quatre matières soumises au monocaméralisme strict, donc aussi aux matières pour lesquelles le monocaméralisme avec droit d'évocation est prévu. J'ai le sentiment que ce droit sera dans la pratique, au niveau du résultat, nettement moins intéressant que le droit d'initiative que, traditionnellement, les parlementaires ont actuellement dans les assemblées qui soutiennent un gouvernement.

Pour ce qui est de l'action internationale, vous me répondrez que c'est devant le Sénat que seront déposés les projets d'approbation des traités internationaux. Voilà une compétence qui, au moins sur le plan du nombre de pages, occupera davantage le nouveau Sénat! Vous n'ignorez pas que dans huit cas sur dix, cette matière ne donne pas lieu à beaucoup de débats.

Quoi qu'il en soit, je voudrais rappeler que même si le Sénat peut attirer le ministre par-devant lui, il ne pourra l'interpeller au sens politique du terme, car le ministre n'aura pas à rendre de comptes au nouveau Sénat. Tout au plus pourra-t-on demander au ministre ce qu'il attend pour soumettre un traité à l'assentiment du Sénat. Mais le Sénat ne pourra prendre lui-même l'initiative de déposer un traité à l'assentiment, le Roi devant jouer son rôle à cet égard. Le nouveau Sénat sera donc privé de la possibilité d'exiger que le ministre applique les traités. Ce rôle appartiendra à la Chambre qui en portera la responsabilité politique et aura la possibilité d'interpeller les ministres.

M. Tobback, ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique. — A-t-on déjà vu un traité d'initiative parlementaire?

M. Monfils. — Monsieur le ministre, cette question a fait l'objet de discussions en commission, et je suis d'accord avec ceux qui ont dit qu'on ne pouvait pas, par initiative parlementaire, pousser à déposer un traité devant une assemblée alors même que le Gouvernement, pour des raisons qui sont les siennes, ne le dépose pas. Je me rallie bien volontiers à la thèse selon laquelle il ne peut y avoir d'initiative parlementaire parce que c'est le Roi qui fait les traités. La discussion sur ce sujet me semble close, les arguments ayant parfaitement été développés en commission.

Je tiens cependant à souligner que le suivi ne permettra pas au Sénat d'exercer une pression et que de toute façon, à l'avenir, le nombre de traités qui passeront au Sénat en première lecture, et à la Chambre, ultérieurement, diminuera parce que tous les traités relatifs aux compétences communautaires et régionales passeront

directement par les assemblées concernées. En conséquence, il est clair que sur le plan des actes internationaux, les futurs sénateurs ne seront pas surchargés de travail.

Que leur restera-t-il ? Bien sûr, ils n'exerceront ni contrôle politique ni contrôle budgétaire. Le bicaméralisme reste une illusion; il s'agit en fait de monocaméralisme, sauf si on peut développer davantage des procédures d'évocation. Je ferai une analyse complète de la question dans le cadre de l'article 41.

Je voudrais développer maintenant une conclusion partielle à propos de l'article 26, et je l'emprunterai à une interview expresse de Francis Delpérée parue hier et intitulée: « Le futur Sénat, un vice majeur. » Et ce que dit M. Delpérée correspond parfaitement à ce que nous affirmons depuis le début de cette affaire. « La grande faiblesse, c'est le Sénat. Dans le milieu des constitutionnalistes, on imaginait que le Sénat serait une sorte de lieu de négociations entre le nord et le sud, sur une base d'égalité entre les deux groupes linguistiques, où seraient discutés les sujets les plus importants de la vie de l'Etat. C'est à ce niveau que se situe le problème. »

Comme on l'a dit, nous connaissons un système hybride. Ce ne sera ni un Sénat des Régions et des Communautés ni une chambre de réflexion, et les articles 26 et 27 reflètent bien l'hésitation dans laquelle vous vous êtes trouvés.

Comme je l'ai dit précédemment, vous avez voulu faire plaisir à tout le monde et essayé de recoller des morceaux. Le Sénat devient un bizarre kaléidoscope; il n'est plus une Chambre haute qui s'intéresse aux droits fondamentaux des citoyens, il n'est plus rien du tout.

En conclusion, vous avez tout simplement raté votre manipulation génétique. Dans un nouveau système biotechnique, vous avez emberlificoté les gènes pour éviter certaines maladies du régime bicaméral, mais vous avez inoculé à ce dernier un terrible virus, celui de l'impuissance et de l'anorexie qui le conduira inévitablement à la mort lente, peut-être, mais à une mort certaine. *(Applaudissements.)*

MEDEDELING VAN DE VOORZITTER COMMUNICATION DE M. LE PRÉSIDENT

De Voorzitter. — Dames en heren, u zult zich herinneren dat de heer De Croo vanmorgen heeft gesuggereerd dat ik, gebruik makend van mijn discretionaire bevoegdheid, het advies van de Raad van State zou vragen over een aantal amendementen die de auteurs van het voorstel tot herziening van de bijzondere wet hebben ingediend.

Na de amendementen nog eens te hebben gelezen, ben ik tot de vaststelling gekomen dat het inderdaad nuttig zou zijn het advies van de Raad van State te kennen over de amendementen nummers 1 tot 11, ingediend op de bijzondere wet door de heer Van Rompaey c.s. Ik zal de Raad van State vragen dit advies zo snel mogelijk uit te brengen. Ik wil geen bepaalde termijn opleggen, maar ik meen dat dit, zoals de vorige keer, in overleg kan gebeuren.

REPRISE DE LA DISCUSSION

HERVATTING VAN DE BERAADSLAGING

M. le Président. — Nous reprenons la discussion de la proposition de révision de l'article 26 de la Constitution.

Wij hervatten de beraadslaging van het voorstel tot herziening van artikel 26 van de Grondwet.

La parole est à M. Lallemand.

M. Lallemand. — Monsieur le Président, mon intervention concerne la portée de la nouvelle disposition de l'article 26 en son point 2. Celui-ci précise que « la Chambre des représentants aura donc compétence exclusive pour les lois relatives à la responsabilité civile et pénale des ministres du Roi ».

En fait, il s'agit là d'une modification du régime de l'actuel article 134. Ce dernier donne à la Chambre des représentants un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre et à la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine, celle-ci ne pouvant excéder celle de la réclusion.

Cet article 134, tel qu'il est libellé, a suscité des critiques très vives quant à sa conformité aux principes généraux de notre droit et à la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, l'article 7 de cette convention dispose de façon très nette que « nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

D'une part, cet article confirme le principe de l'égalité des peines et, d'autre part, interdit l'application rétroactive d'incrimination des peines. C'est un point très important quand on sait ce qui se passe dans certains pays voisins en ce qui concerne la mise en accusation de ministres. En effet, la réforme proposée exclut que le législateur de demain, à savoir notamment la Chambre, puisse, comme ce serait théoriquement le cas sur la base de l'actuel article 134 de la Constitution, incriminer des faits rétroactivement. Il serait donc impossible à l'avenir de condamner ou de faire condamner des ministres sur la base de responsabilités qui n'étaient pas mises en jeu dans le système législatif existant au moment où les faits ont été commis.

Par ailleurs, j'ai relevé que l'avocat général, M. Velu, et le procureur général, M. Delange avaient dans deux articles successifs, affirmé que « le système de responsabilité pénale institué par l'article 134 de la Constitution était incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où cet article permet de condamner un ministre pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international ».

En tout état de cause, demain, sur la base du nouvel article 26, la Chambre et le Roi n'auront jamais la possibilité de procéder à des incriminations sur la base d'une loi rétroactive, comme cela pourrait être le cas aujourd'hui.

Par ailleurs, l'article 6 de la convention définit toutes les conditions d'un procès équitable: délai raisonnable, tribunal indépendant et impartial, jugement prononcé publiquement, présomption d'innocence, défense effective. Dès lors, tous les principes seront d'application et ne pourront pas être mis à mal par une loi qui porterait atteinte à la Convention des droits de l'homme. En effet, cette dernière, dans notre droit, prime la loi et exige le respect des principes que notre ordre international consacre. De toute manière, le texte constitutionnel proposé à l'article 26 nouveau s'inscrit dans la philosophie et dans la logique des principes fondamentaux qui dominent notre droit.

Cette brève intervention est une mise au point destinée à éliminer les ambiguïtés qui pourraient peser sur les futurs pouvoirs de la Chambre à raison de la disposition constitutionnelle qui est toujours en vigueur et qui, heureusement, n'a jamais conduit à une loi d'application. Je tenais à déterminer la portée du texte que nous serons amenés à voter. *(Applaudissements.)*

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

M. Monfils. — Monsieur le Président, je ne nie pas le progrès sérieux réalisé en matière de responsabilité civile et pénale des ministres nationaux, communautaires ou régionaux. Une disposition transitoire pallie, en l'absence de loi, un vide juridique dans la mise en cause de la responsabilité. Pour ma part, je ne remets pas en cause le système lui-même qui, incontestablement, marque un progrès mais bien le fait qu'il existe deux poids et deux mesures en ce qui concerne le système législatif mis au point pour faire voter une loi. Dans un cas, il s'agit donc du monocaméralisme sans évocation et, dans l'autre, du bicaméralisme.

M. Lallemand. — Nous sommes donc tout à fait d'accord sur cette interprétation.

M. le Président. — Je vous propose d'interrompre cette discussion. Nous la reprendrons à 19 heures 30 avec le dernier intervenant à propos de cet article, M. Foret, puis nous passerons à l'examen des amendements.

Ik stel voor onze werkzaamheden te onderbreken.

Le Sénat est-il d'accord?

Is de Senaat het hiermee eens? (*Instemming.*)

VOORSTELLEN VAN WET

Inoverwegingneming

Mededeling van de Voorzitter

PROPOSITIONS DE LOI

Prise en considération

Communication de M. le Président

De Voorzitter. — Er werden geen opmerkingen gemaakt betreffende de inoverwegingneming van de voorstellen van wet waarvan sprake bij het begin van onze vergadering. Ik veronderstel dus dat de Senaat het eens is met de voorstellen van het Bureau.

Aucune observation n'ayant été formulée quant à la prise en considération des propositions de loi dont il a été question au début de la séance, puis-je considérer qu'elles sont renvoyées aux diverses commissions compétentes? (*Assentiment.*)

Dan zijn de voorstellen van wet in overweging genomen en naar de aangeduide commissies verwezen.

Ces propositions de loi sont donc prises en considération et renvoyées aux commissions indiquées.

De lijst van die voorstellen van wet, met opgave van de commissies waarnaar ze zijn verwezen, verschijnt als bijlage bij de *Parlementaire Handelingen* van vandaag.

La liste des propositions de loi, avec indication des commissions auxquelles elles sont renvoyées, paraîtra en annexe aux *Annales parlementaires* de la présente séance.

PROPOSITIONS — VOORSTELLEN

Dépôt — Indiening

M. le Président. — MM. Gevenois et Taminiaux ont déposé une proposition de loi tendant à attribuer un statut professionnel aux kinésithérapeutes.

De heren Gevenois en Taminiaux hebben ingediend een voorstel van wet houdende toekenning van een eigen statuut aan de kinesitherapeuten.

Cette proposition de loi sera traduite, imprimée et distribuée.

Dit voorstel van wet zal worden vertaald, gedrukt en rondgedeeld.

Il sera statué ultérieurement sur la prise en considération.

Er zal later over de inoverwegingneming worden beslist.

M. H. Van Rompaey a déposé une proposition de résolution concernant l'oppression des Kurdes en Turquie.

De heer H. Van Rompaey heeft ingediend een voorstel van resolutie aangaande de onderdrukking van de Koerden in Turkije.

M. Goossens a déposé les propositions de loi suivantes:

1° Portant amnistie en faveur des victimes de la répression qui suivit la seconde guerre mondiale;

De heer Goossens heeft de volgende voorstellen van wet ingediend:

1° Tot verlening van amnestie aan slachtoffers van de repressie na de Tweede Wereldoorlog;

2° Portant obligation pour les organisations syndicales de se doter de la personnalité morale.

2° Tot verplichting van het aannemen van een rechtspersoonlijkheidsstatuut voor vakorganisaties.

Ces propositions seront traduites, imprimées et distribuées.

Deze voorstellen zullen worden vertaald, gedrukt en rondgedeeld.

Il sera statué ultérieurement sur la prise en considération.

Er zal later over de inoverwegingneming worden beslist.

INTERPELLATIES — INTERPELLATIONS

Verzoeken — Demandes

De Voorzitter. — Het Bureau heeft de volgende interpellatieverzoeken ontvangen:

1. Van mevrouw Maes tot de Vice-Eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken over « de dramatische gebeurtenissen in Kinshasa als gevolg van de feitelijke staatsgreep van Mobutu en de wijze waarop de Belgische Regering hierop heeft gereageerd »;

Le Bureau a été saisi des demandes d'interpellation suivantes:

1. De Mme Maes au Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères sur « les événements dramatiques de Kinshasa à la suite du coup d'Etat de fait de Mobutu et la manière dont le Gouvernement belge y a réagi »;

2. Van de heer Hatry tot de minister van Buitenlandse Handel, en minister van Europese Zaken over « de houding van de Belgische Regering ten aanzien van de regeling voorgesteld door de Europese Commissie in verband met de invoer van bananen uit landen die niet tot de EG behoren »;

2. De M. Hatry au ministre du Commerce extérieur, et ministre des Affaires européennes sur « l'attitude du Gouvernement belge à l'égard du règlement proposé par la Commission européenne à l'égard des importations de bananes provenant de l'extérieur de la Communauté »;

3. Van de heer de Donnée tot de Vice-Eerste minister en minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven over « de uiterst dramatische financiële toestand van de Regie der Gebouwen en de oorzaken en gevolgen daarvan »;

3. De M. de Donnée au Vice-Premier ministre et ministre des Communications et des Entreprises publiques sur « la situation financière particulièrement dramatique de la Régie des Bâtiments, les causes et conséquences de celle-ci »;

4. Van de heer Ulburghs tot de Vice-Eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken over « de Belgische houding ten aanzien van de politieke situatie in Zaïre »;

4. De M. Ulburghs au Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères sur « la position de la Belgique à l'égard de la situation politique au Zaïre »;

5. Van de heer Goovaerts tot de minister van Financiën over « de privatisering van een aantal overheidsactiva ».

5. De M. Goovaerts au ministre des Finances sur « la privatisation d'une série d'actifs des pouvoirs publics ».

De datum van deze interpellaties wordt later bepaald.

La date de ces interpellations sera fixée ultérieurement.

De vergadering is gesloten.

La séance est levée.

(De vergadering wordt gesloten om 18 h 20 m.)

(La séance est levée à 18 h 20 m.)