

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

30 oktober 2015

VOORSTEL VAN VERKLARING

**tot herziening van de Grondwet
wat betreft het afschaffen van de Senaat**

(ingediend door mevrouw Barbara Pas en
de heren Filip Dewinter en Jan Penris)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

30 octobre 2015

PROPOSITION DE DÉCLARATION

**de révision de la Constitution
en vue de supprimer le Sénat**

(déposée par Mme Barbara Pas et
MM. Filip Dewinter et Jan Penris)

SAMENVATTING

De indieners zijn van mening dat de Senaat overbodig is. Zij stellen daarom voor de grondwetsartikelen die betrekking hebben op de Senaat voor herziening vatbaar te verklaren met het oog op de afschaffing ervan.

RÉSUMÉ

Les auteurs considèrent que le Sénat est superflu. Ils proposent dès lors de soumettre à révision les articles de la Constitution relatifs au Sénat en vue de leur suppression.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel.: 02/ 549 81 60
Fax: 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél.: 02/ 549 81 60
Fax: 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van voorstel DOC 53 1001/001.

Geruime tijd heeft de Belgische Senaat, in het kader van een volwaardig tweekamerstelsel, dezelfde bevoegdheden gehad als de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dit tweekamerstelsel werd door zijn voorstanders gerechtvaardigd met het argument dat ook de wetgever enige controle nodig heeft en dat het zodoende past dat de tweede kamer zich eventueel nog eens uitspreekt over de door de eerste kamer gestemde wetten. Tegenstanders verwijzen naar de hoge kostprijs van dit stelsel, naar de vertragingen op wetgevend vlak en naar het feit dat niet bewezen is dat een tweekamerstelsel beter zou functioneren dan een eenkamerstelsel.

Met de staatshervorming en de grondwetsherziening van 1993 werd de rol van de Senaat grondwettelijk beperkt tot een tweederangskamer, in grote mate ondergeschikt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. De grote debatten gebeurden in de Kamer van volksvertegenwoordigers. De regering kon trouwens niet door de Senaat ten val worden gebracht. De regering liet dit trouwens zeer duidelijk blijken uit de manier waarop ze de Senaat behandelde. Zowel de twee regeringen-Verhofstadt als de regeringen-Leterme stuurden bij vragen om uitleg telkens een staatssecretaris van dienst om het antwoord af te lezen. De Senaat was ook niet meer bevoegd voor de begroting, wat opnieuw een belangrijke minderwaarde voor de parlementaire assemblee vertegenwoordigde. Bovendien bleek zeer duidelijk uit de artikelen 77 en 78 van de Grondwet — waarbij werd bepaald dat het de Kamer van volksvertegenwoordigers was die het laatste woord had ingeval van verschil tussen de uitkomst van een debat in de Kamer en de Senaat — dat het die kamer was die de bovenhand kreeg.

Om de Senaat toch nog enige zin te geven, kreeg hij onder meer een communautaire pacificatierol toegewezen. Door zijn samenstelling zou de Senaat bij voorkeur geschikt zijn om problemen tussen de verschillende Gemeenschappen op te lossen. De Senaat was immers voor een deel samengesteld uit volksvertegenwoordigers die verkozen waren in hun regionaal parlement en van daaruit waren afgevaardigd in de Senaat. In de praktijk is echter gebleken dat de Senaat deze pacificeerende communautaire rol omzeggens nooit heeft kunnen waarmaken. Wanneer adviezen moesten worden

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition DOC 53 1001/001.

Pendant longtemps, le Sénat de Belgique a exercé les mêmes compétences que la Chambre des représentants, dans le cadre d'un régime bicaméral à part entière. Pour justifier le maintien de ce bicaméralisme, ses défenseurs ont argué du fait que le législateur devait, lui aussi, être soumis à un certain contrôle et qu'il convenait dès lors que la seconde chambre puisse, le cas échéant, se prononcer à son tour sur les lois votées par la première chambre. Les opposants au bicaméralisme invoquent quant à eux son coût élevé, les retards sur le plan législatif et le fait qu'il n'a pas été démontré qu'un régime bicaméral fonctionne mieux qu'un régime monocaméral.

La réforme de l'État et la révision de la Constitution de 1993 avait limité le rôle constitutionnel du Sénat à celui d'une chambre de seconde zone, subordonnée en grande partie à la Chambre des représentants. Les débats importants avaient lieu à la Chambre des représentants. De plus, le Sénat ne pouvait pas provoquer la chute du gouvernement, ce que ce dernier ne manquait d'ailleurs pas de montrer très clairement par l'attitude qu'il adoptait vis-à-vis de cette assemblée. Pour répondre aux demandes d'explications, les gouvernements Leterme dépêchait systématiquement, comme le faisaient déjà les deux gouvernements Verhofstadt, un secrétaire d'État chargé de lire la réponse en lieu et place du ministre compétent. De surcroît, le Sénat n'était plus compétent en matière de budget, ce qui représente une autre moins-value importante pour cette assemblée parlementaire. En outre, les articles 77 et 78 de la Constitution, qui prévoyaient qu'en cas de différence entre l'issue d'un débat à la Chambre et au Sénat, c'était la Chambre des représentants qui avait le dernier mot, montraient très clairement la prédominance de la Chambre des représentants.

Néanmoins, pour que le Sénat conserve encore un certain sens, on lui avait entre autres assigné un rôle de pacification communautaire. De par sa composition, le Sénat devait être l'assemblée la plus à même de résoudre des problèmes entre les différentes Communautés. En effet, le Sénat était en partie composé de parlementaires qui ont avaient été élus dans leur parlement régional et, de là, délégués au Sénat. Dans la pratique, il s'est néanmoins avéré que le Sénat n'a pour ainsi dire jamais pu jouer ce rôle de pacification communautaire. Lorsqu'il était amené à émettre un avis

gegeven om zogenaamde belangenconflicten tussen Vlamingen en Franstaligen op te lossen, dan beperkte de Senaat zich ofwel tot een verwijzing naar één of andere nietszeggende tekst, ofwel doodgevoond tot de vaststelling dat hij geen advies kon geven bij gebrek aan eensgezindheid tussen Vlaamse en Franstalige senatoren. De opdracht om als verzoener op te treden was dan ook manifest mislukt.

Een andere opdracht die de Senaat verder meekreeg, was die van reflectiekamer. Ook wat dit betreft is de productie erg mager gebleken. Er zijn weliswaar in de Senaat debatten geweest die enige weerklank konden vinden, bijvoorbeeld het debat over het stemrecht voor niet-Belgen die de Belgische nationaliteit weigeren, het euthanasiedebat, en zo meer. Maar al deze debatten werden ook steeds opnieuw overgedaan in de Kamer van volksvertegenwoordigers. De maatschappelijke relevantie van de herhaling van deze debatten in beide kamers kon ten eerste worden betwijfeld omdat zij in beide kamers volgens dezelfde lijnen verliepen vermits het de partijen en niet de parlementsleden van Kamer of Senaat zijn die de vormgeving en de inhoud van de debatten bepalen.

In deze constellatie was tweekamerstelsel dan ook een loutere verspilling van overheidsmiddelen aangezien zowel qua kwaliteit als qua kwantiteit aan het wetgevend werk en de controleopdracht van de wetgever niets wordt toegevoegd.

Er bestond in Vlaanderen tot voor kort een vrij grote consensus over de noodzaak tot een grondige hervorming van de instellingen. De afschaffing van de Senaat was zo een van de hervormingen waarover een vrij grote eensgezindheid bestond. Het leek er dan ook even op dat de politici die de zesde staatshervorming onderhandelden hieraan zouden tegemoetkomen.

In tegenstelling tot wat verwacht werd, werd de Senaat echter niet afgeschaft, maar hervormd. Zo vinden er geen permanente plenaire vergaderingen meer plaats en blijven de samenkomsten beperkt tot een tiental per jaar. Niemand wordt er nog rechtstreeks verkozen, maar de vergadering wordt samengesteld uit 50 senatoren die uit de deelstaatarlamenten (gemeenschappen en gewesten) komen en 10 gecoöpteerde senatoren. De senatoren van rechtswege werden afgeschaft. De Senaat fungeert aldus eerder als een overlegorgaan van gemeenschappen en gewesten, met een beperkt medebeslissingsrecht op het federale niveau, voornamelijk aangaande institutionele aangelegenheden. Het gaat dan onder meer over de herziening van de Grondwet, bijzondere meerderheidswetten en wetgeving over de Duitstalige Gemeenschap.

sur des conflits dits d'intérêt opposant néerlandophones et francophones, le Sénat bornait soit à invoquer l'un ou l'autre texte vide de sens, soit à constater simplement qu'il est dans l'incapacité d'émettre un avis, faute de consensus entre sénateurs néerlandophones et francophones avait donc manifestement échoué dans sa mission de pacificateur.

Une autre mission assignée au Sénat est celle de chambre de réflexion. Ici aussi, le bilan s'est révélé extrêmement maigre. Certes, le Sénat a organisé des débats qui ont connu un certain retentissement, notamment celui sur le droit de vote des non-Belges qui refusent la nationalité belge, celui sur l'euthanasie, etc. Mais tous ces débats ont à chaque fois été menés à nouveau à la Chambre des représentants. L'on peut sérieusement douter de la pertinence sociale de la répétition de ces débats dans les deux chambres dans la mesure où ils s'y déroulaient en respectant les mêmes lignes de conduite puisque ce sont surtout les partis, bien plus que les députés et les sénateurs à titre individuel, qui déterminaient la forme et le contenu des débats.

Dans la Belgique actuelle, un régime bicaméral équivaut dès lors à un parfait gaspillage de deniers publics puisqu'il n'apporte aucune valeur ajoutée, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif, au travail législatif et à la mission de contrôle du législateur.

En Flandre, il existait jusqu'il y a peu un consensus assez large sur la nécessité de réformer en profondeur les institutions de notre pays. L'une des réformes qui recueillait à cet égard une adhésion relativement large concerne la suppression du Sénat. Tout portait dès lors à croire que les hommes politiques qui négociaient la sixième réforme de l'État y donneraient suite.

Toutefois, contrairement aux attentes, le Sénat n'a pas été supprimé, mais réformé. C'est ainsi qu'il n'y a plus d'assemblées plénières permanentes, les réunions étant limitées à une dizaine par an. Le Sénat ne compte plus aucun élu direct, mais est composé de 50 sénateurs provenant des parlements des entités fédérées (Communautés et Régions) et de 10 sénateurs cooptés. Les sénateurs de plein droit ont été supprimés. Le Sénat fonctionne donc plutôt comme un organe de concertation entre les Communautés et les Régions, disposant d'un droit limité de codécision, essentiellement en ce qui concerne les questions institutionnelles. Il s'agit notamment de la révision de la Constitution, des lois à adopter à une majorité spéciale et de la législation relative à la Communauté germanophone.

De zetelverdeling van de deelstaatsenatoren gebeurt op basis van de verkiezingsuitslag van de betrokken deelstaatsparlementen. De Senaat zal dus voortaan een afspiegeling zijn van de politieke machtsverhoudingen in de deelstaten.

Het principe van de gecoöpteerde senatoren blijft dus behouden en zij zullen voortaan worden aangewezen op basis van de verkiezingsuitslag van de Kamer. Een betreuenswaardige zaak, want democratische legitimiteit dient volgens de indieners van dit voorstel altijd gebaseerd te zijn op rechtstreekse verkiezingen. Het systeem dient dan ook niet meer of niet minder dan om enkele gebuisde politici alsnog op te vissen. Voor de Vlamingen werd het bovendien als surrogaat voorgehouden om het zetelverlies in Brussel voor de Kamer – als gevolg van de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde – te compenseren.

De bevoegdheden worden dus tegenover de vorige situatie aanzienlijk ingeperkt en de rol van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt verstrekt.

De Kamer krijgt de exclusieve bevoegdheid voor de meeste federale wetgevende bevoegdheden en zal voortaan zelf een reflectiefunctie ontwikkelen door de organisatie van een verplichte tweede lezing. Desniettegenstaande blijft evenwel een bicameraal systeem overeind.

Wij zijn van oordeel dat heel dit systeem kadert in een vorm van overbodige federale recuperatie en inperking van de deelstatelijke autonomie. Immers, alarmbelprocedures, belangenconflicten, bijzondere meerderheden en verplichte samenwerkingsakkoorden zorgen telkens al voor veelvuldig overleg, zodat (impliciet) al met de belangen van deelstaten rekening wordt gehouden. Een aparte assemblee in het leven houden, is derhalve volstrekt nutteloos en overbodig.

Bovendien wordt de nieuwe Senaat zo goed als werkloos als geen verdere stappen worden gezet rond institutionele hervormingen. Men kan zich dan ook afvragen waarom en waartoe men in de tussentijd de Senaat gaat bijeenroepen, zeker als een nieuwe regering reeds aankondigt in deze zittingsperiode geen hervormingen in die zin op de agenda te plaatsen.

Ten slotte blijft de nieuwe Senaat handenvol geld kosten en voorziet het nieuwe Senaatsreglement alsnog niet in een aanzienlijke afslanking van de interne werking. Hoewel het tot de eigen bevoegdheid behoort, zal een reglement in die zin met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid nooit gestemd worden. Het behoud van politieke postjes lijkt immers het uitgangspunt te zijn.

La répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées s'opère sur la base du résultat des élections des parlements des entités fédérées concernés. Ainsi le Sénat sera désormais le reflet des rapports de force politiques au sein des entités fédérées.

Le principe des sénateurs cooptés est donc maintenu, ceux-ci étant désormais désignés sur la base du résultat électoral de la Chambre. C'est regrettable, car nous estimons que la légitimité démocratique doit toujours se fonder sur des élections directes. Le système ne sert dès lors ni plus ni moins qu'à repêcher quelques politiques recalés. Aux Flamands, il a même été présenté comme un succédané visant à compenser la perte de sièges à la Chambre pour Bruxelles – par suite de la scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

Les compétences sont donc sensiblement réduites par rapport à la situation antérieure et le rôle de la Chambre des représentants est renforcé.

La Chambre reçoit la compétence exclusive pour la plupart des compétences législatives fédérales et elle développera désormais sa propre fonction de réflexion en organisant une deuxième lecture obligatoire. Néanmoins, le système bicaméral reste intact.

Nous considérons que tout ce système s'inscrit dans une sorte de récupération fédérale superflue et de limitation de l'autonomie des entités fédérées. En effet, les procédures de la sonnette d'alarme, les conflits d'intérêts, les majorités spéciales et les accords de coopération obligatoires donnent déjà lieu à des concertations en tout genre, de sorte que les intérêts des entités fédérées sont déjà (implicitement) pris en compte. Il est dès lors parfaitement inutile et superfluo de maintenir en vie une assemblée distincte.

Le nouveau Sénat est de surcroît quasiment désœuvré si aucune nouvelle initiative n'est prise en matière de réformes institutionnelles. L'on peut dès lors se demander pourquoi et pour quoi on continue à convoquer le Sénat dans l'intervalle, d'autant que le nouveau gouvernement a déjà annoncé qu'il n'inscrirait pas de réforme en la matière à l'ordre du jour au cours de cette législature.

Enfin, le nouveau Sénat reste très onéreux, et son nouveau règlement ne prévoit pas encore de rationalisation substantielle du fonctionnement interne. Même s'il relève de ses compétences propres, un tel règlement ne sera, selon toute probabilité, jamais voté. Le mot d'ordre semble en effet être de préserver les postes politiques.

Voorliggend voorstel beperkt zich zuiver tot een afschaffing van de Senaat. Wij verhalen weliswaar niet dat wij een aantal van de hier vermelde artikelen van de Grondwet waarvan zijn voorstellen deze voor herziening vatbaar te verklaren met het oog op de afschaffing van de Senaat, ook op een aantal andere punten zouden willen hervormen of zelfs opheffen, en dat wij ook de andere instellingen van dit land zouden willen hervormen of opheffen. Met dit voorstellen willen wij evenwel enkel het debat waarin een zekere eensgezindheid bestond over de afschaffing van de Senaat opnieuw opentrekken en de andere partijen herinneren aan hun destijds ingenomen standpunten ter zake.

Barbara PAS (VB)
Filip DEWINTER (VB)
Jan PENRIS (VB)

La présente proposition se limite purement et simplement à une suppression du Sénat. Certes, nous ne faisons pas secret de notre volonté de réformer sur d'autres points également, voire d'abroger plusieurs des articles de la Constitution que nous proposons de soumettre à révision en vue de supprimer le Sénat, ni de notre intention de réformer ou de supprimer les autres institutions de ce pays. Cependant, la présente proposition vise uniquement à rouvrir le débat dans lequel la suppression du Sénat faisait l'objet d'une certaine unanimité et à rappeler aux autres partis les points de vue qu'à l'époque, ils avaient adoptés à cet égard.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van de artikelen 4, 36, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 95, 100, 119, 143, 151, 167, 168, 174, 198 en Titel IX, artikel I, van de Grondwet.

1 oktober 2015

Barbara PAS (VB)
Filip DEWINTER (VB)
Jan PENRIS (VB)

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision des articles 4, 36, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 95, 100, 119, 143, 151, 167, 168, 174, 198 et du Titre IX, point I, de la Constitution.

1^{er} octobre 2015