

7-280/5 (Sénat)
DOC 55 2602/005 (Chambre)

7-280/5
DOC 55 2602/005 (Kamer)

**Sénat et Chambre
des représentants
de Belgique**

**Belgische Senaat en
Kamer van
volksvertegenwoordigers**

SESSION DE 2021-2022

ZITTING 2021-2022

23 MAI 2022

23 MEI 2022

**Évaluation des réformes de l'État
depuis 1970**

**Evaluatie van de Staatshervormingen
sinds 1970**

RAPPORT – Bicaméralisme
fait au nom de la commission
parlementaire chargée de l'Évaluation
des réformes de l'État depuis 1970
par
MM. **Loones** (Ch.) et **Calvo** (Ch.),
Mme **Pas** (Ch.), MM. **Eerdeken** (S.)
et **Van Rompuy** (S.)
et Mme **Durenne** (S.)

VERSLAG – Tweekamerstelsel
namens de parlementaire commissie belast met
de Evaluatie van de Staatshervormingen
sinds 1970
uitgebracht door
de heren **Loones** (K.) en **Calvo** (K.),
mevrouw **Pas** (K.), de heren **Eerdeken** (S.) en
Van Rompuy (S.)
en mevrouw **Durenne** (S.)

Voir:

Documents du Sénat:
7-280 – 2021/2022:

- N° 1: Introduction.
- N° 2: Rapport – Soins de santé.
- N° 3: Rapport – Énergie, environnement et climat.
- N° 4: Rapport – Formes de coopération.

Zie:

Documenten van de Senaat:
7-280 – 2021/2022:

- Nr. 1: Inleiding.
- Nr. 2: Verslag – Gezondheidszorgen.
- Nr. 3: Verslag – Energie, milieu en klimaat.
- Nr. 4: Verslag – Samenwerkingsvormen.

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie:
Présidentes / Voorzitters: Stephanie D'Hose, Eliane Tillieux

Commission parlementaire chargée de l'évaluation des réformes de l'État depuis 1970: délégation Sénat
Parlementaire commissie belast met de evaluatie van de Staatshervormingen sinds 1970: afvaardiging Senaat

	Leden / Membres	Plaatsvervangers / Suppléants
N-VA:	Andries Gryffroy, Karl Vanlouwe	Allessia Claes, Mark Demesmaeker
Ecolo-Groen:	Celia Groothedde, France Masai	Rodrigue Demeuse, Soetkin Hoessen
Vlaams Belang:	Bob De Brabandere, Klaas Slootmans	Adeline Blancquaert, Leo Pieters
PS:	Jean-Frédéric Eerdekens, Julien Uyttendaele	Philippe Courard, Nadia El Yousfi
MR:	Véronique Durenne, Gaëtan Van Goidsenhoven	Sabine Laruelle, Jean-Paul Wahl
CD&V:	Peter Van Rompuy	Maud Vanwallegghem
Open Vld:	Rik Daems	Tom Ongena
PVDA-PTB:	Antoine Hermant	Samuel Nemes
Vooruit:	Bert Anciaux	Kurt De Loor

	Membres sans droit de vote / Leden zonder stemrecht
MR:	Alexander Miesen
Les Engagés:	Anne-Catherine Goffinet

Commission parlementaire chargée de l'évaluation des réformes de l'État depuis 1970: délégation Chambre
Parlementaire commissie belast met de evaluatie van de Staatshervormingen sinds 1970: afvaardiging Kamer

	Membres / Leden	Plaatsvervangers / Suppléants:
N-VA:	Peter De Roover, Sander Loones,	Björn Anseeuw, Kathleen Depoorter, Sigrid Goethals, Kristien Van Vaerenbergh
Ecolo-Groen:	Tomas Roggeman	Claire Hugon, Nicolas Parent, Stefaan Van Hecke
PS:	Kristof Calvo, Gilles Vanden Burre	André Flahaut, Ahmed Laaouej, Laurence Zanchetta
Vlaams Belang:	Khalil Aouasti, Leslie Leoni	Kathleen Bury, Marijke Dillen
MR:	Barbara Pas	Nathalie Gilson, Kattrin Jadin
CD&V:	Marie-Christine Marghem	Koen Geens, Nathalie Muylle
PVDA-PTB:	Servais Verherstraeten	Raoul Hedebouw, Marco Van Hees
Open Vld:	Roberto D'Amico	Maggie De Block, Egbert Lachaert
Vooruit:	Patrick Dewael	Melissa Depraetere, Joris Vandenbroucke
Les Engagés:	Ben Segers	Josy Arens, Catherine Fonck
	Vanessa Matz	

	Membres sans droit de vote / Leden zonder stemrecht
DéFI:	François De Smet

I. AUDITIONS DU 7 MARS 2022	5	I. HOORZITTINGEN VAN 7 MAART 2022	5
A. Exposés des experts.....	5	A. Uiteenzettingen van de deskundigen	5
1) Exposé de M. David Van Reybrouck, écrivain et expert de la démocratie	5	1) Uiteenzetting van de heer David Van Reybrouck, schrijver en democratie-deskundige.....	5
2) Exposé de M. Herman Matthijs, professeur en Finances publiques à l'Université de Gand (UGent) et à la Vrije Universiteit Brussel (VUB)	11	2) Uiteenzetting van de heer Herman Matthijs, hoogleraar Openbare Financien, Universiteit Gent (UGent) en Vrije Universiteit Brussel (VUB).....	11
3) Exposé de M. Warren J. Newman, membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et avocat général principal à la Section du Droit international, administratif et constitutionnel au ministère de la Justice du Canada.....	15	3) Uiteenzetting van de heer Warren J. Newman, member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en Senior General Counsel in the Constitutional, Administrative and International Law Section of the Department of Justice of Canada	15
4) Exposé de M. Lucien Rigaux, assistant en Droit constitutionnel, Centre de Droit public et social de l'Université libre de Bruxelles (ULB)	21	4) Uiteenzetting van de heer Lucien Rigaux, assistent Grondwettelijk Recht, Centre de Droit public et social van de Université libre de Bruxelles (ULB)	21
a) Historique	21	a) Geschiedenis.....	21
b) Le bicaméralisme aujourd'hui	22	b) Het huidige tweekamerstelsel.....	22
1. La composition – État des lieux	22	1. De samenstelling – Stand van zaken.....	22
2. La composition – Analyse critique	23	2. De samenstelling – Kritische analyse.....	23
3. La composition – Suggestions.....	25	3. De samenstelling – Suggesties.....	25
4. L'attribution des compétences – État des lieux.....	26	4. Het toewijzen van bevoegdheden – Stand van zaken	26
5. L'attribution des compétences – Analyse critique et suggestions.....	27	5. De toewijzing van de bevoegdheden – Kritische analyse en suggesties.....	27
c) Conclusion	28	c) Besluit	28
B. Échange de vues.....	29	B. Gedachtewisseling	29
1) Questions des membres.....	29	1) Vragen van de leden	29
2) Réponses des experts	41	2) Antwoorden van de deskundigen.....	41
a) M. Van Reybrouck	41	a) De heer Van Reybrouck	41
b) M. Matthijs.....	46	b) De heer Matthijs	46
1. La majorité des deux tiers	46	1. De tweederdemeerderheid.....	46
2. La participation.....	46	2. De participatie	46
3. La composition du Sénat et la représentation de Bruxelles.....	47	3. De samenstelling van de Senaat en de vertegenwoordiging van Brussel.....	47
4. La deuxième lecture	47	4. De tweede lezing	47
5. La méfiance de la population à l'égard de la politique	48	5. Het wantrouwen van de bevolking tegenover de politiek	48
6. Rôle du Sénat	48	6. De rol van de Senaat.....	48
7. Hiérarchie des normes.....	49	7. De hiërarchie der normen.....	49
c) M. Rigaux	49	c) De heer Rigaux	49
d) M. Newman.....	51	d) De heer Newman	51
II. AUDITIONS DU 14 MARS 2022	52	II. HOORZITTINGEN VAN 14 MAART 2022.....	52
A. Exposés des experts.....	52	A. Uiteenzettingen van de deskundigen	52
1) Exposé de M. Jan Velaers, professeur de Droit public, Université Antwerpen	52	1) Uiteenzetting van de heer Jan Velaers, hoogleraar Staatsrecht, Universiteit Antwerpen.....	52
a) Le Sénat comme chambre pour les matières interfédérales	53	a) De Senaat als kamer voor de interfederale aangelegenheden	53
1. Sénat des entités fédérées.....	56	1. Senaat van de deelstaten	56
2. Sénat de l'État et des entités fédérées	58	2. Senaat van de Staat en van de deelstaten.....	58
b) Le Sénat comme deuxième Chambre pour les matières purement fédérales.....	59	b) De Senaat als tweede Kamer voor de louter federale aangelegenheden.....	59
c) Le Sénat comme Chambre de démocratie délibérative	59	c) De Senaat als Kamer voor deliberatieve democratie	59
2) Exposé de M. Francis Delpérée, professeur ordinaire émérite, Faculté de droit et de criminologie, Université Catholique de Louvain	62	2) Uiteenzetting van de heer Francis Delpérée, emeritus gewoon hoogleraar, Faculteit recht en criminologie, Université Catholique de Louvain	62
Observation préalable	62	Voorafgaande bedenking.....	62
a) Qu'est-ce que le bicamérisme?	62	a) Een tweekamerstelsel, wat is dat?	62
b) Quel est l'état du bicamérisme dans la Belgique d'aujourd'hui?	64	b) In welke staat bevindt het tweekamerstelsel in België zich vandaag?.....	64
c) Quelles perspectives pour le bicamérisme en Belgique?	65	c) Wat zijn de perspectieven voor het tweekamerstelsel in België?	65
1) La composition du Sénat	65	1) De samenstelling van de Senaat	65

2) Le Sénat comme assemblée parlementaire spécialisée	66
3) L'articulation des fonctions du Sénat avec celles de la Chambre.....	67
3) Exposé de M. Toon Moonen, professeur de Droit constitutionnel à la faculté de Droit de l'Université de Gand (<i>UGent</i>)	67
a) Fonction par rapport à la première chambre	69
1. Réflexion	70
2. Spécialisation.....	70
3. Participation.....	70
b) Fonction au sein de la structure d'État à plusieurs niveaux	73
4) Exposé de M. Julian Clarenne, assistant, chercheur en Droit constitutionnel, Université Saint-Louis (USL-Bruxelles).....	74
B. Échange de vues.....	78
1) Questions des membres.....	78
2) Réponses des experts	90
a) M. Velaers	90
1. La participatie	90
2. Les matières transversales	91
3. Les conflits d'intérêts.....	92
4. Les traités mixtes	92
5. Une institution non permanente.....	93
6. La participatie impose-t-elle la même opinion dans toutes les assemblées?	93
7. Peut-on envisager d'octroyer aux entités fédérées une compétence de base pour la révision de la Constitution?.....	94
8. Démocratie délibérative	95
9. La composition du Sénat	96
b) M. Delpérée.....	96
1. La méthode	96
2. La problématique générale	97
3. Quelques questions en particulier.....	98
c) M. Moonen.....	99
1. La domination du pouvoir exécutif et de la participatie	99
2. Le contrôle parlementaire	99
3. La composition d'une deuxième chambre doit-elle conserver la proportionnalité linguistique?	100
4. Un forum doté de nouvelles compétences	100
d) M. Clarenne	101
1. La participatie et la délibération parlementaire.....	101
2. Le dialogue interparlementaire	102
3. La participation citoyenne.....	102
4. Les sénateurs cooptés.....	103
3) Réflexions additionnelles.....	103
III. ÉCHANGE DE VUES SUR L'ÉVALUATION DES DIFFICULTÉS RELATIVES À LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES ENTITÉS FÉDÉRÉES.....	104

2) De Senaat als gespecialiseerde parlementaire assemblee	66
3) De koppeling van de functies van de Senaat met die van de Kamer.....	67
3) Uiteenzetting van de heer Toon Moonen, hoogleraar Grondwettelijk Recht aan de faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent (<i>UGent</i>).....	67
a) Functie in verhouding tot de eerste kamer.....	69
1. Reflectie.....	70
2. Specialisatie.....	70
3. Participatie.....	70
b) Functie binnen de meerlagige staatsstructuur	73
4) Uiteenzetting van de heer Julian Clarenne, assistent, onderzoeker Grondwettelijk Recht, <i>Université Saint-Louis</i> (USL-Brussel)	74
B. Gedachtewisseling	78
1) Vragen van de leden	78
2) Antwoorden van de deskundigen	90
a) De heer Velaers	90
1. De participatie.....	90
2. Transversale aangelegenheden.....	91
3. Belangenconflicten.....	92
4. Gemengde verdragen.....	92
5. Een niet-permanente instelling	93
6. Dicteert de participatie dezelfde mening in alle vergaderingen?	93
7. Kan men overwegen de deelstaten een basisbevoegdheid voor de grondwetsherziening toe te kennen?	94
8. Deliberatieve democratie	95
9. De samenstelling van de Senaat.....	96
b) De heer Delpérée	96
1. De methode.....	96
2. De algemene problematiek	97
3. Enkele kwesties van bijzondere aard	98
c) De heer Moonen.....	99
1. De dominantie van de uitvoerende macht en de participatie.....	99
2. De parlementaire controle	99
3. Moet de samenstelling van een tweede kamer de taalproportionaliteit behouden?	100
4. Een forum met nieuwe bevoegdheden	100
d) De heer Clarenne	101
1. Participatie en parlementaire deliberatie	101
2. De interparlementaire dialoog	102
3. De burgerparticipatie	102
4. De gecoöpteerde senatoren	103
3) Bijkomende overwegingen.....	103
III. GEDACHTEWISSELING OVER DE EVALUATIE VAN DE KNELPUNTEN IN DE BEVOEGDHEIDSVERDELING TUSSEN DE FEDERALE OVERHEID EN DE DEELENTITEITEN	104

I. AUDITIONS DU 7 MARS 2022**A. Exposés des experts*****1) Exposé de M. David Van Reybrouck, écrivain et expert de la démocratie***

M. Van Reybrouck commence son exposé en décrivant l'état actuel du bicaméralisme. L'Amérique tout entière et l'Europe de l'Ouest ont majoritairement adopté un système parlementaire bicaméral, tandis que le système monocaméral est le plus répandu en Scandinavie, en Europe de l'Est et dans le monde arabe. La situation est contrastée en Afrique et en Asie. Quant à l'Inde, la plus grande démocratie qui ait jamais existé, elle dispose d'un système bicaméral.

Quatre-vingt-un des cent nonante-deux pays dans le monde, soit 42 %, ont un système bicaméral. Cette proportion vaut aussi pour l'Europe. Outre la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, la France, l'Irlande, l'Italie, l'Autriche, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne et la République tchèque ont un système parlementaire bicaméral. En Europe de l'Ouest, c'est le système bicaméral qui domine largement. Seuls le Luxembourg et d'autres petits pays (le Liechtenstein, Andorre, Monaco) ont un système monocaméral.

Les États fédéraux reposent presque toujours sur un système bicaméral. C'est le cas de tous les États fédéraux en Europe, qu'ils soient membres de l'Union européenne (UE) ou non. La Belgique, l'Allemagne et l'Autriche ont un système bicaméral, tout comme la Suisse, la Bosnie et la Fédération de Russie. Il en va de même au niveau mondial. La combinaison d'un État fédéral et d'un système monocaméral est extrêmement rare. M. Van Reybrouck ne connaît que deux pays dans ce cas: le Venezuela et la Micronésie.

En ce qui concerne l'origine du bicaméralisme, on peut distinguer deux traditions: la tradition britannique (Chambre des Lords) et l'américaine (Sénat).

La philosophie de départ est totalement différente.

Le système britannique garantit la représentation de l'aristocratie. Le régime des États-Unis garantit la représentation des différents États et s'assimile ainsi à un bicaméralisme géographique. Il existait, pour ainsi dire, une grande distance sociale en Angleterre et une grande distance physique en Amérique. Pour réduire cette distance, une deuxième chambre a été instaurée.

I. HOORZITTINGEN VAN 7 MAART 2022**A. Uiteenzettingen van de deskundigen*****1) Uiteenzetting van de heer David Van Reybrouck, schrijver en democratiedeskundige***

De heer Van Reybrouck begint zijn bijdrage met een toelichting over de huidige staat van het bicameralisme. Heel Amerika en West-Europa kennen hoofdzakelijk een bicameraal stelsel. Scandinavië, Oost-Europa en de Arabische wereld hebben hoofdzakelijk een monocameraal stelsel. Het beeld van Afrika en Azië is verdeeld. India, de grootste democratie ooit, heeft een bicameraal systeem.

Procentueel gezien zijn eenentachtig van de honderd tweeënnegentig landen bicameraal wat neerkomt op 42 %. Deze verhouding gaat ook op voor Europa. Naast België hebben Nederland, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slovenië, Spanje en de Tsjechische Republiek een bicameraal parlementair stelsel. In West-Europa is het bicameraal stelsel sterk overheersend. Enkel Luxemburg en andere kleine landen (Liechtenstein, Andorra, Monaco) hebben een monocameraal stelsel.

Federale staten zijn bijna altijd bicameraal. In Europa hebben alle federale staten een bicameraal systeem – of ze nu tot de Europese Unie (EU) behoren of niet. België, Duitsland, Oostenrijk zijn bicameraal. Zwitserland, Bosnië en de Russische federatie zijn eveneens bicameraal. Ook op wereldvlak zijn federale landen bicameraal. De combinatie van een federale Staat en een monocameraal stelsel is extreem zeldzaam. De heer Van Reybrouck kent er maar twee: Venezuela en Micronesië.

Wat de oorsprong van het tweekamerstelsel betreft, kunnen twee tradities onderscheiden worden: de Britse (House of Lords) en de Amerikaanse (Senate).

Aan de basis ligt een totaal verschillende filosofie.

In het Brits stelsel betreft het een gegarandeerde vertegenwoordiging van de aristocratie. In het stelsel van de Verenigde Staten gaat het om de gegarandeerde vertegenwoordiging van de verschillende Staten, met andere woorden een geografisch bicameralisme. Men zou kunnen zeggen dat in Engeland de sociale afstand groot was terwijl in Amerika de fysieke afstand groot was. Om die afstand te overbruggen is er een tweede kamer bedacht.

La Belgique est passée du modèle britannique au modèle américain, d'un bicaméralisme aristocratique à un bicaméralisme géographique.

Au cours de l'histoire, les sénats ont rempli différentes fonctions. Ils ont disposé de compétences tantôt plutôt minces, tantôt très larges, ils ont fait office tantôt de lieu de rencontre ayant un rôle consultatif, tantôt d'assemblée chargée d'évaluer, d'amender et même de proposer des lois et où le processus législatif peut être ralenti ou bloqué par un veto. L'éventail des activités d'un sénat est large.

D'un point de vue historique, le bicaméralisme est typique du XIX^e siècle, lorsque les distances sociales et géographiques étaient grandes. Le monocaméralisme s'est popularisé au XX^e siècle, et plusieurs pays sont passés d'un système bicaméral à un système monocaméral: la Grèce, le Danemark, la Suède, le Portugal, l'Islande et la Nouvelle-Zélande ont tous choisi de supprimer leur Sénat. Après la chute du communisme dans les années nonante, le choix s'est aussi porté délibérément sur le monocaméralisme dans les pays de l'ex-bloc de l'Est. C'est aussi l'option qui a été privilégiée dans les nouvelles institutions. Le Parlement européen, créé en 1979, ne comporte pas de sénat. Il n'y a pas non plus de sénats régionaux dans les Parlements des Régions en Belgique. Le passage de deux chambres à une seule est donc clairement la tendance du XX^e siècle.

Au XXI^e siècle, on remarque curieusement un regain d'intérêt pour une deuxième chambre, pour une nouvelle forme de bicaméralisme qui pourrait être qualifiée de «bicaméralisme *bis*».

Ce phénomène s'explique par l'évolution du contexte: les gens ont changé, la population a changé. L'accès à l'enseignement, à l'information et à la communication est plus large. L'apparition des réseaux sociaux a donné lieu à une culture de feedback permanent et à une demande croissante de participation. En outre, dans bien des pays, le système politique classique bute sur un certain nombre de sujets importants. Il en résulte une érosion de la confiance. «In Mistrust We Trust» est le titre très éloquent d'un ouvrage d'Ivan Krastev sur le sujet. Non seulement les citoyens se méfient de la politique, mais les responsables politiques se méfient aussi des citoyens. En bref, la frustration est mutuelle. Par conséquent, les démocraties parlementaires actuelles sont plus faibles qu'en 1990, à l'époque de la chute du Mur. Tous les sondages d'opinion réalisés en Europe

België heeft als het ware de sprong gemaakt van een Brits model naar een Amerikaans model, van een aristocratisch bicameralisme naar een geografisch bicameralisme.

Wat de bevoegdheden betreft hebben de senaten doorheen de geschiedenis heel verschillende functies gehad, variërend van eerder zwakke bevoegdheden naar hele sterke bevoegdheden, een ontmoetingsplek met een adviserende functie, over een plek waar wetten geëvalueerd, geamendeerd of zelfs geïnitieerd kunnen worden, tot een assemblee waar wetten vertraagd kunnen worden of waar een veto kan worden ingeroepen. Dat is het ruime spectrum waarbinnen gewerkt wordt.

Historisch gezien is het bicameralisme typisch iets uit de negentiende eeuw. De afstanden, zowel de sociale als de geografische, waren groot. In de twintigste eeuw wordt het éénkamerstelsel populairder. Een aantal landen gaan van het tweekamerstelsel naar het éénkamerstelsel: Griekenland, Denemarken, Zweden, Portugal, IJsland en Nieuw-Zeeland hebben er allemaal voor gekozen de Senaat af te schaffen. Ook na de val van het communisme in het Oostblok, in de jaren negentig, koos men heel bewust voor het éénkamerstelsel. In nieuwe instellingen kiest men ook voor het éénkamerstelsel. In het Europees Parlement, opgericht in 1979, is er geen senaat. Ook in België werden in de regionale Parlementen geen regionale senaten opgericht. In de twintigste eeuw is er dus een duidelijke tendens om van twee naar één kamer te gaan.

In de éénentwintigste eeuw ontstaat er – en dat is merkwaardig – opnieuw interesse voor een tweede kamer. Er is als het ware een «bicameralisme *bis*», een nieuwe vorm.

De reden daarvan is de veranderde context: mensen zijn veranderd, de bevolking is veranderd. Er is meer toegang tot het onderwijs, tot informatie, tot communicatie. De sociale media hebben hun intrede gedaan wat heeft geleid tot een cultuur van permanente feedback. Dit heeft geleid tot een toegenomen vraag naar participatie. In vele landen loopt het klassieke politieke systeem bovendien vast op een aantal grote onderwerpen. Het resultaat is minder vertrouwen. «In Mistrust we Trust» is dan ook de veelzeggende titel van een boek van Ivan Krastev over het onderwerp. Dat wantrouwen loopt niet alleen in de richting van burgers naar de politiek maar ook in de richting van politici naar burgers. De frustratie is, kortom, wederzijds. Het gevolg daarvan is dat de parlementaire democratieën vandaag zwakker zijn dan in 1990, toen de Muur viel. Uit elke opiniepeiling in Europa

ou en Belgique révèlent un grand nombre de problèmes graves en termes de légitimité et d'efficacité.

Kofi Annan, l'ancien secrétaire général des Nations unies, déclare à ce propos que nous devons rendre nos démocraties plus inclusives. Selon lui, cette nécessité implique de mener des réformes profondes et innovantes afin d'associer les jeunes, les personnes précarisées et les minorités au système politique. À ce propos, il émet l'idée intéressante «de constituer des parlements par tirage au sort et non plus uniquement par le biais d'élections, comme on le fait souvent pour composer des jurys».

Cette idée de Kofi Annan était à l'époque théorique, mais elle fait de plus en plus son chemin. Les propositions visant à faire participer les gens ordinaires au système politique s'orientent souvent vers la création d'assemblées citoyennes réunissant des échantillons représentatifs de cinquante à cent cinquante citoyens.

Pour constituer des assemblées de ce type, on procède concrètement à un double échantillonnage, d'abord aléatoire et ensuite stratifié. Par exemple, pour constituer une assemblée citoyenne de 150 personnes dans un pays, on envoie 10 000 lettres à des adresses sélectionnées de manière aléatoire; 1 000 à 1 500 personnes y répondront positivement. Parmi les réponses positives, on trouvera généralement plus d'hommes que de femmes, plus de personnes hautement qualifiées que de personnes peu qualifiées et plus de personnes qui s'intéressent à la politique. Il s'agit ensuite de procéder à un échantillonnage stratifié pour ramener le nombre de réponses positives à 150 personnes, une pondération en fonction de l'âge, du sexe, de la région et de variables socioéconomiques. On obtient ainsi un échantillon représentatif de la société, qui compte 150 personnes.

En réunissant ces personnes tirées au sort et en leur offrant du temps, de l'espace et de l'expertise pour, pendant trois à cinq mois, apprendre et se concerter, on peut récolter, à la fin du processus, des recommandations judicieuses à l'attention des autorités. Ce modèle des assemblées citoyennes a le vent en poupe ces dernières années.

Selon la base de données que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) tient à jour dans ce domaine, actuellement, près de six cents assemblées citoyennes se sont tenues dans le monde. Depuis les années nonante, mais surtout depuis l'an 2000, ce nombre augmente rapidement. La Belgique se situe légèrement en dessous de la moyenne de l'OCDE. Le Japon est le pionnier en la matière. L'Allemagne,

of België blijkt dat er een aantal ernstige problemen zijn op het vlak van legitimiteit en efficiëntie.

Kofi Annan, voormalig secretaris-generaal van de Verenigde Naties (VN) zegt in dat verband dat we onze democratieën inclusiever moeten maken. Dat veronderstelt volgens hem straffe en innovatieve hervormingen om jonge mensen, armere mensen en minderheden binnen te brengen in het politieke systeem. «Een interessante gedachte is om parlementen door het lot te laten aanduiden in plaats van enkel door verkiezingen, zoals bij de samenstelling van veel jury's gebeurt.»

Die gedachte van Kofi Annan was ooit theoretisch maar ze vindt meer en meer ingang. Voorstellen om gewone mensen te betrekken bij het politieke systeem gaan vaak over de zogenaamde *citizens' assemblies*, burgerberaden, waarbij men representatieve stalen van vijftig tot honderdvijftig burgers samenbrengt.

Hoe gaat dat concreet? Via een dubbele steekproef, waarbij stap 1 een toevalsteekproef is (*random sampling*) en stap 2 een gewogen steekproef (*stratified sampling*). Als men in een land bijvoorbeeld een burgerberaad van 150 burgers wil samenstellen, dan worden 10 000 brieven gestuurd naar willekeurige adressen. Daarop komen tussen de 1 000 tot 1 500 ja-antwoorden. Onder de ja-zeggings zullen zich doorgaans meer mannen dan vrouwen bevinden, meer hoogopgeleide personen dan laag opgeleide en meer mensen die geïnteresseerd zijn in politiek. Vervolgens past men op de ja-zeggings een *stratified sample* toe om tot bij 150 te komen, een weging volgens leeftijd, geslacht, regio en socio-economische variabelen. Als resultaat verkrijgt men een representatieve dwarsdoorsnede van 150 mensen van de samenleving.

Als men die groep van mensen niet alleen loot en samenbrengt maar hen ook tijd, ruimte en expertise biedt om gedurende drie tot vijf maanden te leren en te overleggen, resulteert dat op het einde van de rit in zinvolle aanbevelingen voor de overheid. Dat proces van *citizens' assemblies* maakt de laatste jaren een enorme opgang.

Volgens de database die de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) daarover bijhoudt, hebben er op dit ogenblik over de hele wereld bijna zeshonderd *citizens' assemblies* plaatsgevonden. Vanaf de jaren negentig, maar vooral vanaf 2000 neemt dat aantal een hoge vlucht. België zit een beetje onder het OESO-gemiddelde. Japan is de pionier op dat vlak. Ook landen zoals Duitsland, Australië, Canada, het

l'Australie, le Canada, le Royaume-Uni et l'Autriche ont également instauré de nombreux processus de ce genre.

À la lumière de ces six cents processus, on peut conclure que si l'on donne à des citoyens ordinaires l'autorité, le temps et, surtout, l'information, ils sont parfaitement à même de traiter des sujets complexes, indépendamment de la politique politicienne, et de proposer des réponses raisonnables et cohérentes. Ce type de processus n'a nullement pour vocation d'enterrer le système politique existant, mais vise plutôt à compléter et enrichir celui-ci.

En Belgique aussi, ces processus se multiplient non seulement à l'échelon local mais aussi au niveau de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, laquelle est même une pionnière sur le plan mondial. Une assemblée citoyenne a été mise en place pour la première fois au niveau fédéral dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Chaque État membre de l'Union européenne devait prendre une initiative à cet égard. Trois États membres, dont la Belgique, ont opté pour la mise en place d'un panel de citoyens tirés au sort. Les citoyens se sont réunis plusieurs week-ends, dont un dans l'hémicycle du Sénat de Belgique.

Dans son accord de coalition, le nouveau gouvernement fédéral allemand fait même explicitement part de son intention d'améliorer le processus décisionnel en ouvrant la voie à de nouvelles formes de dialogue citoyen, comme les assemblées citoyennes par exemple, sans renoncer pour autant au principe classique de la représentation. Dans son accord de coalition, le gouvernement allemand se propose d'organiser des assemblées citoyennes pour l'examen de sujets spécifiques au sein même du *Bundestag*. Il entend garantir une participation équilibrée. Il s'agit donc d'un engagement résolu du gouvernement allemand.

Dans l'important rapport qu'elle a publié il y a deux ans sur la participation citoyenne innovante et les nouvelles institutions démocratiques, l'OCDE fait, elle aussi, le constat que dans le monde entier, des institutions démocratiques ont entamé une mutation afin de permettre aux citoyens d'être davantage impliqués dans la fixation des ordres du jour et dans la réflexion relative aux solutions publiques. Ce sont là des avancées non négligeables.

Nous disposons d'un exemple très concret dans notre propre pays. Il y a trois ans, le 25 février 2019, le Parlement de la Communauté germanophone approuvait à l'unanimité un décret visant à permettre l'instauration d'un dialogue citoyen permanent. C'était une première mondiale. Le système monocaméral historique de la

Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk hebben veel van dat soort processen georganiseerd.

De conclusie van die zeshonderd processen is dat wanneer men aan gewone burgers het gezag, de tijd en – heel belangrijk – de informatie geeft, ze lastige onderwerpen best wel kunnen behandelen, los van de partijpolitiek, en ze met redelijke, coherente antwoorden kunnen komen. Dat proces heeft allerminst als doel het bestaande politieke systeem af te schaffen maar is juist een aanvulling op en een verrijking van het huidige stelsel.

Ook in België zien we in toenemende mate een aantal van dat soort processen, op lokaal niveau, en ook op het niveau van het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap die zelfs wereldwijd een pionier is. Inmiddels is er op het federale niveau voor het eerst een *citizens' assembly* georganiseerd in het kader van de *Conference on the future of Europe*. Elke Europese lidstaat moest iets doen. Drie lidstaten, waaronder België, wilden dat met een geloot burgerpanel doen. De burgers zijn verschillende weekends samengekomen, waaronder één in het halfroond van de Belgische Senaat.

Zelfs in het regeerakkoord van de nieuwe Duitse bondsregering is expliciet de intentie opgenomen de besluitvorming te verbeteren door nieuwe vormen van burgerdialoog, zoals *citizens' assemblies*, mogelijk te maken zonder daarbij het klassieke principe van vertegenwoordiging op te geven. De Duitse regering neemt zich in haar regeerakkoord voor om *citizens' assemblies*, burgerberaden, te organiseren rond specifieke onderwerpen in de *Bundestag* zelf. Ze wil ervoor zorgen dat er een garantie is voor evenwaardige participatie. Dat is dus een uitgesproken engagement van de Duitse regering.

In haar belangrijke rapport van twee jaar geleden over innovatieve burgerparticipatie en nieuwe democratische instellingen, stelt de OESO ook vast dat democratische instellingen in de hele wereld met een transformatie beginnen om burgers een grotere zeggenschap te geven over de bepaling van de agenda en over het meedenken over publieke oplossingen. Dat zijn toch belangrijke ontwikkelingen.

Een heel concreet voorbeeld, dicht bij huis. Drie jaar geleden, op 25 februari 2019, keurde het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap unaniem een decreet goed om een permanente burgerdialoog mogelijk te maken. Dat was wereldwijd een primeur. Het historisch éénkamerstelsel van Duitstalig België, ontstaan in de jaren

Belgique germanophone, apparu dans les années septante et quatre-vingts, fait donc le choix d'expérimenter le «bicaméralisme *bis*».

Cette décision a recueilli beaucoup d'attention sur le plan international et a fait l'objet de longs articles dans *Der Spiegel*, *The Economist*, *Le Point*, *Politico*, *NRC Handelsblad*, ainsi que sur des sites web polonais. Le grand journal espagnol *ABC* a même écrit qu'en Belgique, une région avait créé le premier parlement tiré au sort du monde. Un nouveau rapport de l'OCDE, intitulé *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy* (Huit manières d'institutionnaliser la démocratie délibérative), qualifie l'expérience menée en Belgique germanophone d'étalon-or pour ces formes nouvelles de bicaméralisme.

Dans ce modèle, la population – qui, dans cette plus petite entité fédérée d'Europe, ne dépasse pas les 80 000 personnes – élit un parlement de vingt-cinq membres, dont quatre seront désignés comme ministres et formeront le gouvernement. En outre, plusieurs délibérations citoyennes sont organisées en parallèle. Il s'agit d'assemblées citoyennes classiques, comme les six cents autres que l'OCDE a répertoriées. Vingt-cinq à cinquante personnes se réunissent durant trois à cinq week-ends, répartis sur trois à cinq mois, afin d'examiner chaque fois un thème spécifique. L'avantage de cette méthode de travail est qu'il y a de plus en plus de personnes impliquées. L'inconvénient est que les recommandations restent très souvent lettre morte: un rapport est rédigé, atterrit sur un bureau et tombe aux oubliettes après quelques mois. La véritable innovation en Belgique germanophone réside dans le fait qu'à côté des assemblées citoyennes, il y a aussi un conseil citoyen composé de vingt-quatre personnes, soit un nombre plus ou moins équivalent à celui des parlementaires. Ce conseil reste en fonction pendant un an et demi et se caractérise par une rotation parmi ses membres: tous les six mois, en effet, huit personnes quittent le conseil et sont remplacées par huit autres. Le conseil citoyen a deux tâches principales:

1. il fixe l'ordre du jour des panels. Il peut décider par exemple qu'au cours de la nouvelle année de travail, il y aura trois panels consacrés respectivement au climat, à l'agriculture et à la sécurité;
2. les recommandations formulées par ces panels retournent au conseil citoyen, qui entame un dialogue institutionnalisé à ce sujet avec le parlement élu, comptant au moins deux cycles de discussions.

1970 en 1980, kiest er dus voor om het «bicameralisme *bis*» uit te proberen.

Internationaal was er veel aandacht voor deze beslissing, met grote stukken in *Der Spiegel*, *The Economist*, *Le Point*, *Politico*, *NRC Handelsblad*, en op Poolse websites. In de grote Spaanse krant *ABC* klonk het letterlijk: «Een Belgische regio creëert het eerste gelote parlement ter wereld.» Een nieuw rapport van de OESO, *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy* (Acht manieren om burgerberaad te institutionaliseren) noemt wat er in Duitstalig België gebeurt, de «goudstandaard» voor dergelijke nieuwe vormen van bicameralisme.

Het Oost-Belgische model ziet er als volgt uit. De bevolking – in dit geval nog geen 80 000 mensen in het kleinste deelgebied van Europa – verkiest een parlement met vijftientig leden en daaruit komt een regering van vier ministers voort. Daarnaast worden er naast elkaar verschillende burgerberaden georganiseerd. Het zijn klassieke *citizens' assemblies*, zoals de OESO er zeshonderd in kaart heeft gebracht. Vijftientig tot vijftig mensen komen bijeen tijdens drie tot vijf weekends, gespreid over drie tot vijf maanden, om telkens rond één bepaald thema te werken. Het voordeel van die manier van werken is dat er steeds meer mensen betrokken worden. Het nadeel is dat de aanbevelingen achteraf heel vaak dode letter blijven: er wordt een rapport opgesteld, dat belandt op een bureau en binnen een paar maanden is het vergeten. De echte innovatie in Duitstalig België is dat er bovenop de *citizens' assemblies*, een *citizens' council* wordt opgericht met vierentwintig mensen, zowat evenveel als er parlementsleden zijn. Deze raad blijft anderhalf jaar in functie en voorziet een rotatie van zijn leden: elke zes maanden vertrekken er acht mensen en komen er acht nieuwe bij. De *citizens' council* heeft twee grote taken:

1. hij bepaalt de agenda van de panels. Hij bepaalt, bijvoorbeeld, dat er in het nieuwe werkjaar drie panels zullen werken rond klimaat, landbouw en veiligheid;
2. de aanbevelingen die daaruit voortkomen, gaan terug naar de *citizens' council*, die daarover een geïnstitutionnaliseerde dialoog aangaat met het verkozen parlement van minimaal twee gespreksrondes.

Après un an, le parlement et le gouvernement doivent rendre compte de ce qu'ils ont fait des recommandations. Les citoyens ont une fonction purement consultative alors que le parlement et le gouvernement doivent montrer ce qu'ils ont fait des avis. S'ils ne les ont pas suivis, ils doivent en donner les raisons par écrit.

Ce genre de formule fonctionne-t-elle uniquement dans une région comme la région germanophone en Belgique, c'est-à-dire une région de petite taille, semi-rurale et où le niveau de confiance est élevé? Le système se trouve actuellement dans une phase d'extension. L'administration parisienne a choisi de transposer le modèle belge germanophone dans la capitale française qui compte quelque 2,2 millions d'habitants. Le plan a été approuvé en octobre 2021 et a été lancé en janvier 2022. M. Van Reybrouck était l'un des experts impliqués dans la mise en place du modèle, tant à Eupen qu'à Paris. L'Assemblée citoyenne de Paris dispose d'un budget d'environ 250 000 euros par an.

M. Van Reybrouck en vient à la conclusion de son exposé.

Durant la période de l'après-guerre, le système bicaméral a perdu de sa popularité. Dans le même temps, tous les pays voisins de la Belgique, à l'exception du Luxembourg, et tous les pays fédéraux, à l'exception du Venezuela et de la Micronésie, sont bicaméraux et les démocraties les plus innovantes se tournent de plus en plus vers de nouvelles formes de bicaméralisme.

On pourrait donc dire que le système bicaméral entame une nouvelle vie, très différente de ce qu'elle fut par le passé. Le nouveau bicaméralisme consiste en une combinaison d'une chambre tirée au sort et d'une chambre élue.

Le Sénat de Belgique devrait-il s'inspirer de ce qui se passe dans la partie germanophone du pays?

Cela nécessite en tout cas de répondre à un grand nombre de questions.

Quelle taille devrait avoir le nouveau Sénat de Belgique? Devrait-il conserver le nom de Sénat? On pourrait penser à une composition mixte avec, par exemple, cinquante sénateurs de communauté et cent citoyens tirés au sort. Pendant combien de temps ces derniers devraient-ils siéger (un an, deux ans...)? Quels sujets devrait-il examiner? Peut-être serait-il préférable d'opter pour des problématiques qui constituent des défis à long terme, comme le climat, la réforme des pensions, les questions de sécurité. Le nouveau Sénat aura-t-il un mandat fort ou faible? Peut-être une fonction consistant à mettre des

Na een jaar moeten parlement en regering rapporteren wat ze met de aanbevelingen hebben gedaan. Burgers hebben een puur adviserende functie maar parlement en regering moeten wel aantonen wat ze met de adviezen hebben gedaan. Worden de adviezen niet gevolgd, dan moeten ze dat schriftelijk motiveren.

Werkt zo'n formule enkel in een regio zoals Duitstalig België, een kleinschalig, semi-ruraal gebied met een hoog vertrouwen? Op dit ogenblik zit het systeem in een fase van opschaling. Het Parijse bestuur heeft ervoor gekozen het «Ostbelgien Modell» te kopiëren in een stad met 2,2 miljoen inwoners. In oktober 2021 werd het plan goedgekeurd, in januari 2022 is het van start gegaan. De heer Van Reybrouck was een van de experts die betrokken waren bij het opzetten van het model, zowel in Eupen als in Parijs. De *Assemblée citoyenne* in Parijs heeft een budget van ongeveer 250 000 euro per jaar.

De heer Van Reybrouck besluit als volgt.

In de naoorlogse periode boette het tweekamerstelsel aan populariteit in. Tegelijkertijd zijn alle buurlanden van België, behalve Luxemburg, en alle federale landen, behalve Venezuela en Micronesië, bicameraal en kijken de meest innovatieve democratieën steeds meer uit naar nieuwe vormen van bicameralisme.

Men zou dus kunnen zeggen dat het tweekamerstelsel aan een nieuwe leven begint dat erg verschilt van het verleden. Het nieuwe bicameralisme bestaat uit een combinatie van één gelote kamer en één verkozen kamer.

Moet de Belgische Senaat zich laten inspireren door wat er in Duitstalig België gebeurt?

Daarvoor is er een antwoord op heel wat vragen nodig.

Hoe groot moet zo'n nieuwe Belgische Senaat zijn? Moet hij wel de naam Senaat behouden? Men kan denken aan een mix van bijvoorbeeld vijftig gemeenschapssenatoren plus honderd gelote burgers. Welke termijn moet er voor deze laatsten gelden (één jaar, twee jaar...)? Over welke onderwerpen moet zo'n nieuwe Senaat nadenken? Misschien kan het beste worden gekozen voor de uitdagingen op de lange termijn, zoals klimaat, pensioenhervormingen, veiligheidsvragen. Krijgt de nieuwe Senaat een sterk of zwak mandaat? Misschien een agenderende functie en een adviserende functie? Welk budget moet

points à l'ordre du jour et aussi une fonction consultative? Quel budget faut-il lui allouer? Sans doute est-il difficile de déjà quantifier cela à ce stade, mais il est certain en tout cas que ce nouveau Sénat coûterait beaucoup moins cher que le Sénat actuel. Dans les années quatre-vingt, on aurait peut-être plaidé de manière inconsidérée pour un système monocaméral, qui était le modèle le plus innovant à l'époque. Mais, aujourd'hui, en ces années 2020, la question est plutôt de savoir s'il ne serait pas préférable de voir au moins à quoi ce nouveau bicaméralisme pourrait ressembler. Aujourd'hui, les gens ont des choses à dire et veulent aussi avoir leur mot à dire. En ce sens, il serait peut-être intéressant de voir si une nouvelle forme de bicaméralisme serait possible.

2) Exposé de M. Herman Matthijs, professeur en Finances publiques à l'Université de Gand (UGent) et à la Vrije Universiteit Brussel (VUB)

Invité à présenter un exposé sur la question de savoir ce qu'il doit advenir du Sénat dans le futur, le professeur Herman Matthijs se souvient que cette question avait déjà été posée il y a plusieurs décennies, alors qu'il suivait les cours de droit constitutionnel et de droit public du professeur Van Impe. Il a préparé un aperçu du bicaméralisme dans le monde et il tentera de présenter une réflexion novatrice.

Le Sénat existe en Belgique depuis 1831 et il comptait au départ cinquante-et-un sénateurs directement élus. Au fil des années sont venus s'y ajouter des sénateurs de droit, des sénateurs provinciaux et, à partir de 1921, dix sénateurs cooptés. C'est en 1991 que cette assemblée a connu le nombre de membres le plus élevé, avec pas moins de cent quatre-vingt-cinq sénateurs, contre deux cent douze députés. Jusqu'en 1995, le Sénat disposait de la compétence bicamérale intégrale, comme c'est d'ailleurs encore le cas aujourd'hui dans de nombreux pays fédéraux.

Un des problèmes actuels réside en ce que le Sénat a été dépossédé de ses pouvoirs budgétaire et fiscal, deux compétences pourtant essentielles pour un Parlement.

Jusqu'en 2014, le Sénat était une composante non négligeable du Parlement fédéral, eu égard notamment à la taille de la circonscription électorale pour chaque groupe linguistique. De nombreux partis plaçaient des personnalités politiques connues sur la liste du Sénat afin d'attirer un grand nombre de voix de préférence. Aujourd'hui, les sénateurs sont encore au nombre de soixante, dont cinquante sénateurs des entités fédérées et dix sénateurs cooptés, mais les compétences du Sénat sont très limitées: outre pour tout ce qui concerne la

hiervoor worden uitgetrokken? Misschien is het moeilijk om dat in dit stadium al te becijferen, maar die nieuwe Senaat zou ongetwijfeld een heel stuk goedkoper zijn dan de huidige. In de jaren 1980 zou men misschien ongeremd een eenkamerstelsel hebben geadviseerd. Dat was toen het meest innovatieve. Maar nu, in de jaren 2020, is de vraag of men niet ten minste kan verkennen hoe zo'n nieuw bicameralisme eruit kan zien. Vandaag hebben mensen iets te zeggen en willen ze ook iets te zeggen hebben. In die zin is het misschien interessant om te kijken of een nieuwe vorm van bicameralisme mogelijk is.

2) Uiteenzetting van de heer Herman Matthijs, hoogleraar Openbare Financiën, Universiteit Gent (UGent) en Vrije Universiteit Brussel (VUB)

Professor Herman Matthijs, die gevraagd werd een uiteenzetting te geven over de vraag hoe het verder moet met de Senaat, herinnert zich dat die vraag al tientallen jaren geleden, toen hij als student college volgde over staatsrecht en publiekrecht bij professor Van Impe werd gesteld. Hij heeft een overzicht gemaakt van bicameralisme in de wereld en zal proberen innovatief te denken.

De Senaat bestaat in België sinds 1831; aanvankelijk waren er eenenvijftig rechtstreeks verkozen senatoren. Daarnaast waren er in de loop der jaren senatoren van rechtswege, provinciale senatoren en, sinds 1921, tien gecoöpteerde senatoren. Het hoogste aantal leden telde deze assemblee in 1991: maar liefst honderd vijftientig senatoren, tegen tweehonderd en twaalf leden in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Tot 1995 had de Senaat de volledige bicamérale bevoegdheid. Dat is in vele federale landen nog steeds zo.

Een van de huidige problemen is dat de Senaat zijn budgettaire en fiscale macht kwijt is, wat toch essentieel is voor een Parlement.

Tot 2014 was de Senaat een interessant deel van het Federale Parlement vanwege de grote kieskring per taalgroep. Veel partijen zetten bekende politieke figuren op de Senaatslijst zodat die heel grote stemmenaantallen konden behalen. Momenteel zijn er nog zestig senatoren, vijftig deelstaatsenatoren en tien gecoöpteerde senatoren, met heel beperkte bevoegdheden: naast de Grondwet, de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen en de bijzondere financieringswet, is de Senaat ook nog bevoegd voor de wet op de Duitstalige

Constitution, la loi spéciale de réformes institutionnelles et la loi spéciale de financement, il est également compétent pour la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 4 juillet 1989 sur le financement des partis politiques. Il n'est pas toujours évident d'expliquer en quoi consistent le rôle et la fonction du Sénat en tant que chambre des entités fédérées, dotée d'un personnel propre et composé de groupes politiques. La dotation du Sénat diminue d'année en année et s'élève, pour 2022, à 39,5 millions d'euros. La dotation de la Chambre est nettement plus élevée, puisqu'elle atteint actuellement 155,1 millions d'euros.

Aux États-Unis, toutes les compétences sont, *de facto*, bicamérales. Le Sénat américain a un peu plus de compétences que la Chambre des représentants, puisqu'il est seul compétent pour les traités internationaux et pour un certain nombre d'autres procédures d'avis et d'assentiment. Pour le reste, les deux chambres sont sur un pied d'égalité, ce qui s'explique par des raisons historiques et par le rapport de force entre fédéralistes et antifédéralistes.

Le Canada, qui est souvent comparé à la Belgique, possède également un Sénat, mais celui-ci est dépourvu de légitimité démocratique. Les sièges des sénateurs sont répartis entre les provinces, et les membres du Sénat sont désignés par le gouverneur général, à la demande du premier ministre. Les grandes provinces comme l'Ontario ou le Québec ont davantage de sénateurs que la Nouvelle-Écosse, par exemple. Sur le plan des compétences, le système parlementaire canadien est bicaméral.

L'Afrique du Sud est, elle aussi, un pays fédéral. Les sénateurs y sont également désignés par les parlements provinciaux, et les compétences sont sensiblement identiques. L'Australie, État fédéral accordant de nombreuses compétences aux États fédérés, est dotée d'un système d'élection directe des sénateurs par le peuple, comme les États-Unis. Le Japon, quant à lui, est un pays très centralisé qui dispose d'une Chambre et d'un Sénat dotés de compétences comparables, mais qui est plutôt un héritage de la Seconde Guerre mondiale. En résumé: au niveau mondial et en dehors de l'Europe, tous les pays fédéraux sont dotés d'un Sénat ayant un lien avec les États fédérés. Seuls trois pays dans le monde ont un système fédéral ou confédéral sans deuxième chambre. Nous avons déjà évoqué la Micronésie et le Venezuela; c'est également le cas de Saint-Kitts-et-Nevis, officiellement la Fédération de Saint-Christophe-et-Niévès, État fédéral situé dans la mer des Caraïbes.

Le professeur Matthijs passe ensuite en revue les deuxième chambres en Europe. Les membres de la

Gemeenschap en de wet van 4 juli 1989 op de partijfinanciering. Het is niet altijd duidelijk wat de rol en de functie van de Senaat is als kamer der deelstaten, met eigen personeel en politieke fracties. De kostprijs daalt met de jaren en bedroeg in 2022 39,5 miljoen euro. De Kamer is een stuk duurder en kost nu 155,1 miljoen euro.

In de Verenigde Staten zijn alle bevoegdheden *de facto* bicameraal. De Amerikaanse Senaat heeft net iets meer bevoegdheden dan het Huis van afgevaardigden, vermits hij alleen bevoegd is voor internationale verdragen en voor enkele andere advies- en instemmingsprocedures. De twee kamers zijn voor het overige gelijkwaardig. Dat heeft te maken met de historische invalshoek en de verhouding tussen de federalisten en de antifederalisten.

In Canada, een land dat dikwijls met België wordt vergeleken, is er ook een Senaat, die evenwel geen democratische legitimiteit heeft. De zetels van de senatoren zijn verdeeld over de provincies en de leden van de Senaat worden aangeduid door de gouverneur-generaal op vraag van de eerste minister. Grote provincies zoals Ontario of Quebec hebben meer senatoren dan Nova Scotia bijvoorbeeld. Qua bevoegdheden is het een bicameraal systeem.

Zuid-Afrika is ook een federaal land. De senatoren worden daar ook aangeduid door de provinciale parlementen; de bevoegdheden zijn gelijkaardig. Australië, een federaal land met veel bevoegdheden voor de deelstaten, heeft een systeem waar de senatoren rechtstreeks verkozen worden door het volk, zoals in de VS. Japan is een heel gecentraliseerd land met een Huis en een Senaat met gelijkaardige bevoegdheden maar dat is veeleer een erfenis van de Tweede Wereldoorlog. Samengevat, op wereldvlak en buiten Europa bestaat er in federale landen overal een Senaat die een band heeft met de deelstaten. Er zijn maar drie landen in de wereld die een federaal of confederaal systeem hebben zonder tweede kamer. Er is al gewezen op Micronesië en Venezuela, dat is ook het geval in Saint Kitts en Nevis, officieel de Federatie van Saint Christopher en Nevis, een federale staat in de Caraïbische Zee.

Professor Matthijs overloopt vervolgens de tweede kamers in Europa. De leden van de Nederlandse Eerste

Première Chambre néerlandaise sont élus tous les quatre ans par les membres des États provinciaux. Le gouvernement néerlandais doit, en tant que pouvoir exécutif d'un pays centralisé, tâcher de survivre avec cette Première Chambre, où il n'a pas toujours la majorité. Le gouvernement Rutte actuellement au pouvoir dispose ainsi d'une majorité à la Deuxième Chambre, mais pas à la Première. Les choses pourraient toutefois changer dans deux ans, à l'issue des élections intermédiaires.

Dans les Républiques fédérales de Suisse et d'Autriche, la composition de la deuxième chambre est également déterminée par les États fédérés; elles sont dotées de compétences similaires. L'Espagne est un pays régional, tout comme l'Italie. En Espagne, les membres du Sénat sont désignés par les parlements des communautés ou régions autonomes, comme l'Andalousie, la Catalogne ou le Pays basque. En Italie, les sénateurs sont élus directement. La Pologne, elle, est un pays très centralisé où tant la Chambre que le Sénat sont composés de membres directement élus. Autre pays centralisé, l'Irlande est toutefois très différente: sur les soixante membres que compte le Sénat, onze sont désignés par le premier ministre, six sont choisis par les étudiants diplômés de deux universités irlandaises et les quarante-trois autres sont choisis parmi cinq panels de groupes d'intérêts. La légitimité démocratique du Sénat irlandais est plutôt vague et, donc, quasi inexistante.

Dans sa configuration actuelle, le Sénat de Belgique a peu de compétences et n'a aucun pouvoir budgétaire ou fiscal. Il dispose encore d'un excellent corps de fonctionnaires. Pour supprimer cette institution, il faut obtenir une majorité des deux tiers dans les deux Chambres du Parlement fédéral. Tant que cette majorité n'est pas atteinte, il est donc impossible de supprimer le Sénat.

Cependant, le Sénat, en tant que composante du Parlement, doit avoir une assise démocratique et doit être élu par le peuple. Le professeur Matthijs se dit opposé à un système de tirage au sort.

Quelles sont les perspectives d'avenir et comment résoudre le problème du Sénat? Le professeur Matthijs avance quelques pistes de réflexion à ce sujet. Son postulat de départ est le maintien de la Chambre et du Sénat. Le nombre de députés serait ramené de cent cinquante à cent vingt-cinq, tandis qu'on passerait, au Sénat, de cinquante à soixante-trois membres, issus des entités fédérées. Le Sénat recevrait quelques compétences supplémentaires. L'idée est que la Chambre et le Sénat se verraient doter de compétences exclusives, de sorte qu'une Chambre ne puisse plus bloquer l'autre.

Kamer worden om de vier jaar verkozen door de leden van de Provinciale Staten. De Nederlandse regering moet als uitvoerende macht van een gecentraliseerd land zien te overleven met die Eerste Kamer, waar ze niet altijd de meerderheid heeft. Zo heeft de huidige regering Rutte een meerderheid in de Tweede Kamer maar niet in de Eerste Kamer. Over twee jaar zou ze dat wel kunnen hebben, na de tussentijdse verkiezingen.

In de Bondsrepublieken Zwitserland en Oostenrijk wordt de samenstelling van de tweede kamer eveneens bepaald door de deelstaten, met gelijkaardige bevoegdheden. Spanje is een regionaal land, net als Italië. In Spanje worden de leden van de Senaat aangeduid door de parlementen van de autonome gemeenschappen of regio's zoals Andalusië, Catalonië of Baskenland. In Italië worden de senatoren rechtstreeks verkozen. Polen is een heel gecentraliseerd land waar zowel de Kamer als de Senaat rechtstreeks verkozen worden. Ierland wijkt als gecentraliseerd land heel erg af: van de zestig leden van de Senaat worden er elf leden aangewezen door de eerste minister, zes worden gekozen door de afgestudeerden van twee Ierse universiteiten en de overige drieënveertig worden gekozen uit vijf panels van belangengroepen. De democratische legitimiteit daarvan is nogal onduidelijk en dus quasi onbestaand.

In de huidige toestand heeft de Belgische Senaat weinig bevoegdheden en geen budgettaire of fiscale macht. De Senaat beschikt nog altijd over een eigen excellent ambtenarenkorps. Om hem af te schaffen moet er wel gezocht worden naar een tweederdemeerderheid in beide kamers van het federale parlement. Zolang die meerderheid er niet is, is het dus niet haalbaar om de Senaat af te schaffen.

Wel is het zo dat de Senaat als Parlement een democratische onderbouw moet hebben en verkozen moet worden door het volk. Professor Matthijs is tegen een systeem van loting.

Wat biedt de toekomst en hoe kan het probleem van de Senaat worden opgelost? Daarover reikt professor Matthijs enkele denksporen aan. Het uitgangspunt is dat Kamer en Senaat blijven bestaan. Het aantal Kamerleden gaat van honderd vijftig naar honderd vijfentwintig. In de Senaat gaat men van vijftig naar drieënzestig leden uit de deelstaten. De Senaat zou er enkele bevoegdheden verkrijgen. De idee is dat Kamer en Senaat exclusieve bevoegdheden krijgen waarbij de ene Kamer de andere niet meer kan blokkeren.

Le Sénat serait désormais exclusivement compétent pour la liste actuelle des compétences bicamérales. Seule la loi de 1989 relative au financement des partis politiques serait transférée à la Chambre des représentants. De même, la compétence relative aux traités internationaux et à leurs conséquences, comme la décision sur les ressources propres (DRP) de l'Union européenne (DRP/UE), pourrait être confiée au Sénat. Toutes les lois concernant la monarchie et la noblesse pourraient, elles aussi, devenir une compétence exclusive du Sénat. Enfin, les compétences et les parties du budget général des dépenses concernant le commerce extérieur, l'énergie, la politique scientifique, la police et la justice pourraient, elles aussi, être confiées au Sénat, de sorte que celui-ci récupérerait des compétences budgétaires.

Selon le professeur Matthijs, un parlement dépourvu de compétences budgétaires est, en effet, politiquement paralysé.

Le nouveau Sénat se verrait donc octroyer de vraies compétences exclusives, dans le cadre desquelles il serait seul à décider, à l'instar de la Chambre pour d'autres compétences. Afin de garantir davantage l'indépendance, il serait prévu que les sénateurs d'entités fédérées ne puissent pas être membres du Bureau de leur parlement respectif. Le paiement des traitements des soixante-trois sénateurs serait partagé entre leur parlement élu et le Sénat. La Chambre des représentants resterait seule compétente pour le budget des voies et moyens ainsi que pour les comptes du pays. Tout comme aux Pays-Bas, le gouvernement ne pourrait être formé ou révoqué que par la Chambre, le Sénat n'ayant aucune compétence à cet égard. Comme dans tout État fédéral, le gouvernement fédéral devrait peut-être, en cours de route, tenir compte du fait qu'il doit conserver une majorité au Sénat en cas d'élections non concomitantes. Cela permettrait en tout cas de conserver une assise démocratique au sein des deux parlements. Grâce à leurs compétences exclusives, la Chambre et le Sénat ne pourraient plus se bloquer mutuellement.

Ce qui est surtout important, c'est que le Sénat récupérerait ainsi des compétences budgétaires et aurait, dans le pays fédéral qui est le nôtre, la voix décisive au sujet de la réforme de l'État, ce qui est le cas dans de nombreux systèmes fédéraux.

Voortaan zou de Senaat dan exclusief bevoegd worden voor de huidige lijst van de bicamerale bevoegdheden. Enkel de wet op de partijfinanciering van 1989 zou overgedragen worden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. Ook de bevoegdheid voor internationale verdragen en de gevolgen daarvan, zoals het eigenmidelenbesluit (EMB) van de Europese Unie (EMB/EU), zouden naar de Senaat kunnen gaan. Ook alle wetten inzake de monarchie en de adel zouden een uitsluitende bevoegdheid worden van de Senaat. Ook de bevoegdheden en de delen van de algemene uitgavenbegroting inzake buitenlandse handel, energie, wetenschapsbeleid, politie en justitie zouden naar de Senaat kunnen gaan, waardoor de Senaat meteen ook weer budgettaire bevoegdheden krijgt.

Een parlement dat geen budgettaire bevoegdheden heeft is immers politiek lam, aldus professor Matthijs.

De nieuwe Senaat krijgt dus echte, exclusieve bevoegdheden, waar hij en hij alleen over beslist, net als de Kamer. Om de onafhankelijkheid te verhogen zouden de deelstaatsenatoren geen lid mogen zijn van het bureau van hun eigen parlement. De wedden van de drieënzestig senatoren worden gedeeld door hun verkozen parlement en de Senaat. De Kamer van volksvertegenwoordigers blijft alleen bevoegd voor de middelenbegroting en de rekeningen van het land. De regering kan, zoals in Nederland, wel enkel gevormd of ontslagen worden via de Kamer, daar heeft de Senaat geen bevoegdheid over. Zoals in elk federaal land moet de federale regering dan misschien «en cours de route» wel rekening houden met het gegeven dat ze een meerderheid moet behouden in de Senaat bij niet samenvallende verkiezingen. Op deze manier kan er in beide parlementen een democratische onderbouw behouden worden. Ze hebben enkele exclusieve bevoegdheden waarbij de Kamer en de Senaat elkaar niet kunnen blokkeren.

Het is vooral van belang dat de Senaat op die manier opnieuw budgettaire bevoegdheden krijgt en in dit federaal land de beslissende stem heeft over de staatshervorming, wat in veel federale systemen het geval is.

3) Exposé de M. Warren J. Newman, membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et avocat général principal à la Section du Droit international, administratif et constitutionnel au ministère de la Justice du Canada

M. Warren Newman s'exprime au nom de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Son expertise concerne surtout le système constitutionnel du Canada. Étant juriste, il partira du cadre constitutionnel.

La Belgique et le Canada présentent des similitudes: les deux pays sont des états de droit, dotés d'un système parlementaire bicaméral; il s'agit de monarchies constitutionnelles; ces deux pays comptent plusieurs communautés linguistiques et ont plusieurs langues officielles, dont le français.

Le rapport de la Commission de Venise consacré à l'avenir du bicaméralisme ou bicamérisme (1), relève les constats suivants:

1. le bicaméralisme fait l'objet de nombreuses critiques et la seconde chambre a été supprimée dans de nombreux pays. Les arguments avancés sont bien connus: une seconde chambre coûte cher, elle n'est pas assez démocratique dans le mode de désignation de ses membres, elle ralentit l'action parlementaire, etc.;
2. les secondes chambres sont souvent méconnues. Au Canada, par exemple, le Parlement est souvent assimilé à la Chambre des communes alors qu'il comprend également le Sénat et la Reine;
3. selon la Commission de Venise, dans de petits États peu peuplés ou encore en train de construire leur démocratie, une seconde chambre n'est pas nécessairement indispensable. Au contraire, elle est fondamentale dans des États fédéraux, constitutionnellement régionalisés ou fortement décentralisés, la seconde chambre représentant alors les territoires et la première chambre les populations.

M. Newman aborde ensuite les différentes fonctions des secondes chambres. Il s'appuie sur un autre rapport de la Commission de Venise faisant suite à un colloque organisé en 2000, à Paris:

1. les secondes chambres consolident et approfondissent les régimes démocratiques en diversifiant la

3) Uiteenzetting van de heer Warren J. Newman, member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) en Senior General Counsel in the Constitutional, Administrative and International Law Section of the Department of Justice of Canada

De heer Warren Newman spreekt namens de Commissie van Venetië van de Raad van Europa. Zijn expertisedomein is vooral het grondwettelijk stelsel van Canada. Als jurist zal hij het grondwettelijk kader als vertrekpunt nemen.

België en Canada hebben een aantal punten gemeen: beide landen zijn rechtsstaten, hebben een parlementair tweekamerstelsel; het zijn grondwettelijke monarchieën; beide landen hebben verschillende taalgemeenschappen en er zijn verschillende officiële talen waaronder het Frans.

Het rapport van de Commissie van Venetië over de toekomst van het bicamérisme (1), bevat de volgende vaststellingen:

1. het bicamérisme krijgt veel kritiek en de tweede kamer werd in heel wat landen afgeschaft. De argumenten zijn welbekend: een tweede kamer is duur, is niet democratisch genoeg bij de aanwijzing van de leden, vertraagt het parlementaire optreden, enz.;
2. een tweede kamer wordt vaak miskend. In Canada bijvoorbeeld wordt het Parlement vaak gelijkgesteld met het *House of Commons*, terwijl het ook de Senaat en de Koningin omvat;
3. volgens de Commissie van Venetië is een tweede kamer niet echt onontbeerlijk in kleine, dunbevolkte Staten of in een democratie in wording. Maar ze is fundamenteel in federale, grondwettelijk geregionaliseerde of sterk gedecentraliseerde Staten, waarbij de tweede kamer dan de regio's vertegenwoordigt en de eerste kamer de bevolking.

De heer Newman bespreekt vervolgens de verschillende functies van de tweede kamer. Hij baseert zich daarvoor op een ander rapport van de Commissie van Venetië naar aanleiding van een colloquium dat in 2000 in Parijs plaatsvond:

1. de tweede kamer consolideert en verdiept de democratische stelsels door te zorgen voor een meer

(1) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2006\)059-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2006)059-f).

(1) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2006\)059-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2006)059-f).

représentation et en permettant une meilleure intégration de toutes les composantes de la population;

2. les secondes chambres permettent de prendre en compte le processus de décentralisation et de régler les rapports entre les collectivités territoriales et le niveau central;

3. les secondes chambres constituent un puissant facteur de stabilisation des normes juridiques, permettent d'approfondir l'état de droit et donnent une vision moderne de la séparation des pouvoirs;

4. enfin, le système bicaméral garantit la publicité du débat législatif et politique et l'information de l'opinion publique. Cela suppose bien sûr qu'une publicité soit donnée aux débats menés dans la seconde chambre, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas.

Une seconde chambre présente aussi des inconvénients et ce sont ces inconvénients qui alimentent les critiques:

- elle ralentit le processus législatif et parfois exerce même un veto sur l'adoption des projets de loi;
- elle constitue un dédoublement coûteux des travaux de la première chambre;
- elle est antipopuliste et donc antidémocratique.

Ces inconvénients sont souvent perçus comme des atouts par un constitutionnaliste. En effet, une deuxième chambre:

- peut améliorer le processus législatif en proposant des amendements judicieux et ponctuels à des projets de loi;
- peut offrir un forum pour faire entendre d'autres voix;
- peut combler des lacunes dans la représentation démocratique des régions et des minorités.

Bref, une deuxième chambre peut, comme le premier ministre canadien, Sir John A. Macdonald, le disait en décrivant le rôle du Sénat du Canada, porter «un deuxième regard attentif» sur le processus législatif et ainsi fournir, pour reprendre la même idée dans sa langue d'origine, «*the sober second thought in legislation*». La seconde chambre peut donc jeter un coup d'œil attentif et sobre sur les textes adoptés peut-être hâtivement par la première chambre.

gediversifieerde vertegenwoordiging en een betere integratie van alle lagen van de bevolking;

2. in de tweede kamer kan het decentralisatieproces ten uitvoer worden gelegd en de verhoudingen tussen de territoriale collectiviteiten en het centrale niveau worden geregeld;

3. de tweede kamer is een sterke stabiliserende factor van de rechtsregels, geeft diepgang aan de rechtsstaat en een moderne visie van de scheiding der machten;

4. tot slot zorgt het tweekamerstelsel voor de openbaarheid van het wetgevende en politieke debat en informeert het de publieke opinie. Dat veronderstelt wel dat de debatten in de tweede kamer weerklank krijgen, wat jammer genoeg niet altijd het geval is.

Een tweede kamer heeft ook nadelen en die vormen een voedingsbodem voor kritiek:

- ze vertraagt het wetgevend proces en kan soms een veto uitspreken tegen de goedkeuring van wetsontwerpen;
- ze is een dure doorslag van het werk van de eerste kamer;
- ze is antipopulistisch en dus antidemocratisch.

Die nadelen worden door de grondwetspecialisten vaak als troeven gezien. Een tweede kamer kan:

- het wetgevend proces verbeteren door zinnige en ad hoc amendementen op wetsvoorstellen in te dienen;
- een forum zijn om andere stemmen te laten horen;
- lacunes opvullen in de democratische vertegenwoordiging van regio's en minderheden.

Kortom, een tweede kamer kan, zoals de Canadese eerste minister Sir John A. Macdonald zei, een tweede aandachtige blik werpen op het wetgevend proces en – om het in zijn eigen woorden te zeggen – «*the sober second thought in legislation*» zijn. De tweede kamer kan dus de teksten, die misschien haastig zijn goedgekeurd door de eerste kamer, aandachtig en nuchter bekijken.

Bien que ne constituant pas des fédérations, plusieurs pays européens possèdent une deuxième chambre: il s'agit du Belarus, de l'Espagne, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Pologne, du Royaume-Uni, etc. Cependant la quasi-totalité des fédérations sont dotées d'une seconde chambre, ce qui n'est pas le fruit du hasard.

En effet, le bicaméralisme est indispensable au maintien et à la mise en œuvre du principe fédéral. En Europe, c'est le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la Bosnie-Herzégovine, de la Russie, de la Suisse, etc. En Amérique, on peut citer le Canada, les États-Unis, le Mexique, le Brésil, l'Argentine et, sur les autres continents, l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, les Émirats Arabes Unis, l'Inde, la Malaisie et l'Australie. Le Venezuela était doté d'un système bicaméral en vertu de sa Constitution de 1961 mais est devenu unicaméral en 1979. La Nouvelle-Zélande possède un parlement d'origine britannique, comme l'Australie et le Canada, mais elle est un pays unitaire. Elle a aboli sa deuxième chambre en 1950 (2).

M. Newman aborde ensuite le maintien du principe fédératif dans le contexte du Canada. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, intitulé depuis 1982 «Loi constitutionnelle de 1867», énonce dans son préambule que «les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de s'unir en une fédération ayant statut de dominion de la couronne du Royaume-Uni [...] et dotée d'une Constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni». La fédération a donc une Constitution semblable à celle d'un État unitaire mais est dotée d'un système fédéral. La Cour suprême du Canada a rendu deux avis sur l'avenir constitutionnel de la Chambre haute du Canada, le Sénat. En 1980, elle a considéré que «Le Sénat a un rôle vital en tant qu'institution faisant partie du système fédéral créé par l'Acte».

Pourquoi faire référence à la Constitution du Royaume-Uni? Dans un premier temps, le pouvoir législatif était exercé par la Reine, de l'avis et du consentement de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes au Royaume-Uni et de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes au Canada. Au Royaume-Uni, la Chambre haute n'est pas un organisme électif, contrairement à la Chambre basse. Il en est de même au Canada.

Verschillende Europese landen die geen federaties zijn, hebben toch een tweede kamer: Wit-Rusland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Nederland, Polen, het Verenigd Koninkrijk, enz. Bijna alle federaties hebben echter een tweede kamer, en dat is geen toeval.

Het tweekamerstelsel is immers onontbeerlijk voor de handhaving en de uitvoering van het federale beginsel. In Europa is dit het geval in Duitsland, Oostenrijk, België, Bosnië-Herzegovina, Rusland, Zwitserland, enz. Op het Amerikaans continent is dat het geval in Canada, de Verenigde Staten, Mexico, Brazilië, Argentinië en, in andere werelddelen, Zuid-Afrika, Ethiopië, de Verenigde Arabische Emiraten, India, Maleisië en Australië. Venezuela had een tweekamerstelsel krachtens de Grondwet van 1961, maar werd in 1979 een eenkamerstelsel. Nieuw-Zeeland heeft een parlement naar Brits model, zoals Australië en Canada, maar is een unitair land. Het schafte zijn tweede kamer af in 1950 (2).

De heer Newman bespreekt vervolgens de handhaving van het federatieve principe in de context van Canada. De *British North America Act*, die sinds 1982 de Constitution Act van 1867 wordt genoemd, bepaalt in de preambule: «*the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain [...], with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom*». De federatie heeft dus een Grondwet die lijkt op een grondwet van een unitaire Staat, maar heeft een federaal systeem. Het *Supreme Court of Canada* gaf twee adviezen over de grondwettelijke toekomst van de hoge kamer van Canada, de Senaat. In 1980 stelde het: «*The Senate has a vital role as an institution forming part of the federal system.*»

Waarom wordt er verwezen naar de Grondwet van het Verenigd Koninkrijk? Aanvankelijk werd de wetgevende macht uitgeoefend door de Koningin met het advies en de instemming van het *House of Lords* en het *House of Commons* in het Verenigd Koninkrijk en met het advies en de instemming van de Senaat en het *House of Commons* in Canada. In het Verenigd Koninkrijk is het Hogerhuis geen verkozen orgaan, het Lagerhuis wel. Hetzelfde geldt voor Canada.

(2) Ce qui est vivement critiqué dans l'ouvrage *The New Zealand Legislative Council: A Study of the Establishment, Failure and Abolition of an Upper House*.

(2) Wat sterk bekritiseerd wordt in *The New Zealand Legislative Council: A Study of the Establishment, Failure and Abolition of an Upper House*.

Les principales dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867 qui concernent le Sénat sont l'article 17 et l'article 91. L'article 17 crée le Parlement du Canada, composé entre autres d'une chambre haute, le Sénat: «Est institué le Parlement du Canada, composé de la Reine, d'une chambre haute appelée Sénat et de la Chambre des Communes.» L'article 91 règle le pouvoir législatif, général et résiduaire, de la Reine: «La Reine est habilitée, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, à légiférer, pour la paix et l'ordre au Canada ainsi que pour son bon gouvernement [...]» Le Sénat joue donc un rôle central dans le pouvoir législatif.

Toujours dans son avis de 1980, la Cour suprême ajoutait que «Un but primordial de l'institution du Sénat, en tant que partie du système législatif fédéral, était donc d'assurer la protection des divers intérêts régionaux au Canada quant à l'adoption de la législation fédérale». La participation du Sénat au processus législatif visait donc à la représentation des régions. La Cour suprême concluait que «[...] le Parlement ne peut [...] affaiblir le rôle du Sénat dans ce système».

L'orateur présente également les caractéristiques fondamentales du Sénat canadien. Il rappelle que, selon la Cour suprême, «En créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte, il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes» et que le Parlement ne peut pas apporter «des modifications qui porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral».

La Cour suprême a rendu un autre avis en 2014. Le gouvernement précédent avait cherché à modifier la Constitution ponctuellement et à adopter des lois dépourvues de statut constitutionnel mais visant à améliorer la représentativité du Sénat par le biais d'un raccourcissement du mandat des sénateurs et de l'organisation par le gouverneur général de consultations populaires censées éclairer le choix des sénateurs. Celui-ci détient le pouvoir formel de nomination des sénateurs mais est conseillé par le premier ministre. La Cour suprême était d'avis que «Le Sénat est une des institutions politiques fondamentales du Canada. Il se situe au cœur des ententes ayant donné naissance à la fédération canadienne. Pourtant, depuis ses premières séances, des voix se sont élevées pour réclamer sa réforme, et même, parfois, son abolition». Selon la Cour, «[L]a chambre haute – appelée Sénat par les auteurs de la Constitution – a été créée sur le modèle de la Chambre des Lords britannique, mais

De belangrijkste bepalingen van de Grondwet van 1867 betreffende de Senaat, zijn artikelen 17 en 91. Artikel 17 voorziet in de oprichting van het Parlement van Canada, dat onder andere bestaat uit een Hogerhuis, de Senaat: «*There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and the House of Commons.*» Artikel 91 regelt de algemene en residuaire wetgevende macht van de Koningin: «*It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada [...]*». De Senaat bekleedt dus een centrale rol in de wetgevende macht.

Verder in het advies van 1980, voegt het *Supreme Court* nog toe: «*A primary purpose of the creation of the Senate, as a part of the federal legislative process, was, therefore, to afford protection to the various sectional interests in Canada in relation to the enactment of federal legislation.*» De deelname van de Senaat aan het wetgevend proces beoogde dus de vertegenwoordiging van de regio's. Het *Supreme Court* besluit: «*[...] Parliament cannot [...] impair the role of the Senate in that process.*»

Spreker licht ook de fundamentele kenmerken van de Canadese Senaat toe. Het *Supreme Court* stelt: «*In creating the Senate in the manner provided in the Act, it is clear that the intention was to make the Senate a thoroughly independent body which could canvass dispassionately the measures of the House of Commons.*» Het Parlement is niet bevoegd «*to make alterations which would affect the fundamental features, or essential characteristics, given to the Senate as a means of ensuring regional and provincial representation in the federal legislative process.*».

Het *Supreme Court* bracht nog een advies uit in 2014. De vorige regering probeerde de Grondwet ad hoc te wijzigen en wetten goed te keuren die geen grondwettelijke status hadden, maar die een betere vertegenwoordiging van de Senaat beoogden door het mandaat van de senatoren te verkorten en door de gouverneur-generaal volksraadplegingen te laten organiseren die de keuzes van de senatoren moesten sturen. De gouverneur-generaal heeft de formele macht om senatoren te benoemen, maar wordt geadviseerd door de eerste minister. Het *Supreme Court* gaf aan dat «*The Senate is one of Canada's foundational political institutions. It lies at the heart of the agreements that gave birth to the Canadian federation. Yet from its first sittings, voices have called for reform of the Senate and even, on occasion, for its outright abolition.*» Verder volgens het Hof: «*The upper [...] chamber, which the framers named the Senate, was modeled on the British House of Lords, but adapted to*

adaptée au contexte canadien». Le Sénat a été conçu pour permettre de donner un second regard attentif «aux mesures législatives adoptées par les représentants du peuple à la Chambre des Communes». Il «a toutefois aussi assuré une forme distincte de représentation des régions qui s'étaient jointes à la Confédération et qui, ce faisant, avaient cédé une partie importante de leurs pouvoirs législatifs au nouveau Parlement fédéral [...]».

Le Sénat canadien permet une représentation égale des régions. Les deux plus grandes provinces, le Québec et l'Ontario, disposent chacune de vingt-quatre sénateurs, comme les quatre provinces de l'ouest ensemble et les trois provinces maritimes ensemble. Terre Neuve, qui a adhéré au Canada en 1949, dispose de six sénateurs, une représentation étant assurée pour chacun des trois territoires. Selon la Cour suprême, «Même si la représentation des nouvelles provinces canadiennes à la Chambre des communes était proportionnelle à leur population, chaque région obtenait un nombre égal de représentants au Sénat, peu importe sa population. Cette règle d'égalité visait à assurer aux régions que leur voix continuerait de se faire entendre dans le processus législatif, même si elles devenaient minoritaires au sein de l'ensemble de la population canadienne».

Toujours selon la Cour suprême, dans son avis de 2014, «Avec le temps, le Sénat en est aussi venu à représenter divers groupes sous-représentés à la Chambre des communes. Il a servi de tribune aux femmes ainsi qu'à des groupes ethniques, religieux, linguistiques et autochtones auxquels le processus démocratique populaire n'avait pas toujours donné une opportunité réelle de faire valoir leurs opinions [...]». Un processus de nomination éclairé peut donc aussi parfois conférer au Sénat un caractère plus représentatif.

Les critiques adressées au Sénat canadien ont été relevées par la Cour suprême. «Même s'il a été le fruit d'un consensus, le Sénat a rapidement fait l'objet de critiques et de propositions de réforme. Certains étaient d'avis qu'il échouait à donner un «second regard attentif» aux projets de loi et qu'il y régnait le même esprit partisan qu'à la Chambre des Communes.» Pendant longtemps, en effet, les sénateurs ont appartenu aux deux grands partis déjà représentés à la Chambre des Communes. Depuis l'avis de la Cour suprême de 2014, c'est une commission indépendante qui recommande les nominations au premier ministre et tous les sénateurs nommés depuis 2014 sont indépendants des partis politiques.

Selon la Cour, «d'autres l'ont critiqué parce qu'il n'avait pas réellement réussi à représenter les intérêts des provinces comme on l'avait voulu au départ, et ont

Canadian realities.» De Senaat werd in het leven geroepen om een aandachtige tweede blik te werpen «on the legislation adopted by the popular representatives in the House of Commons. However, it played the additional role of providing a distinct form of representation for the regions that had joined Confederation and ceded a significant portion of their legislative powers to the new federal Parliament [...]».

De Canadese Senaat maakt een gelijke regionale vertegenwoordiging mogelijk. De twee grootste provincies, Quebec en Ontario, hebben elk vierentwintig senatoren, zoals de vier westelijke provincies samen en de drie maritieme provincies samen. Newfoundland, dat in 1949 tot Canada toetrad, heeft zes senatoren, waarbij vertegenwoordiging gewaarborgd is voor elk van de drie grondgebieden. Volgens het Supreme Court: «*While representation in the House of Commons was proportional to the population of the new Canadian provinces, each region was provided equal representation in the Senate irrespective of population. This was intended to assure the regions that their voices would continue to be heard in the legislative process even though they might become minorities within the overall population of Canada*».

Verder vermeldt het Supreme Court in zijn advies van 2014: «*Over time, the Senate also came to represent various groups that were under-represented in the House of Commons. It served as a forum for ethnic, gender, religious, linguistic, and Aboriginal groups that did not always have a meaningful opportunity to present their views through the popular democratic process [...]*» Een duidelijk benoemingsproces kan de Senaat dus soms ook meer representativiteit geven.

De kritiek op de Canadese Senaat wordt door het Supreme Court aangestipt. «*Although the product of consensus, the Senate rapidly attracted criticism and reform proposals. Some felt that it failed to provide «sober second thought» and reflected the same partisan spirit as the House of Commons.*» Lange tijd behoorden de senatoren immers tot de twee grote partijen die reeds in het Lagerhuis vertegenwoordigd waren. Sinds het advies van het Supreme Court van 2014 beveelt een onafhankelijke commissie de benoemingen aan de premier aan en alle senatoren die sinds 2014 zijn benoemd, zijn onafhankelijk van politieke partijen.

Het Hof geeft ook aan: «*Others criticized it for failing to provide meaningful representation of the interests of the provinces as originally intended, and contended that*

insisté sur son manque de légitimité démocratique». Aujourd'hui, les provinces se font surtout entendre par la voix de leur gouvernement provincial et de leur premier ministre. Il n'empêche que les sénateurs gardent une certaine importance.

Par la suite, la Cour reviendra sur le «manque de légitimité démocratique» reproché au Sénat. «Le Procureur général du Canada [...] soutient que la mise en place d'élections consultatives pour choisir les sénateurs n'est pas une modification de la Constitution du Canada» et qu'une simple loi suffisait pour ce faire. On avait prétendu qu'on ne touchait pas au pouvoir formel de nomination du gouverneur général ni au pouvoir – de nature conventionnelle – du premier ministre de recommander la nomination des sénateurs. La Cour admettait que «Certes, le libellé des dispositions concernant la nomination des sénateurs resterait le même, mais les nature et rôle fondamentaux du Sénat en tant que corps législatif complémentaire chargé de donner un second regard attentif aux projets de loi seraient considérablement modifiés». Autrement dit, en voulant donner un mandat électoral aux sénateurs afin de conférer au Sénat une légitimité démocratique, on ôterait au Sénat son caractère complémentaire et en ferait un éternel rival de la Chambre des Communes dans le processus législatif.

La Cour suprême rejetait donc l'idée d'élections législatives pour la désignation des sénateurs car cela reviendrait à modifier l'architecture de la Constitution et aurait pour effet de donner au Sénat la possibilité de bloquer systématiquement les projets à la Chambre des Communes. Le Sénat ne serait plus un organe législatif complémentaire, son rôle serait transformé: «d'un organe législatif complémentaire chargé de porter un second regard attentif aux lois, il deviendrait un organe législatif doté d'un mandat populaire et d'une légitimité démocratique». Le Sénat pourrait freiner l'action de la Chambre des Communes et le processus législatif serait déséquilibré.

M. Newman en revient au bicaméralisme en général. Selon le regretté professeur Donald Watts, «loin d'être antidémocratique, le bicaméralisme est un pilier de la démocratie. La plupart des secondes chambres servent de tribune pour la révision législative, aussi bien que pour la défense des intérêts et des préoccupations des régions dans la prise des décisions à l'échelon fédéral, et l'on estime que cela est essentiel au fonctionnement efficace d'une fédération».

De son côté, la Commission de Venise a souligné que «Les secondes chambres ne devraient pas être désignées au suffrage universel direct comme la première, ce qui

it lacked democratic legitimacy.» De provinces zijn nu vooral vertegenwoordigd door hun provinciale overheid en hun eerste minister. Toch blijven de senatoren van een zeker belang.

Vervolgens komt het Hof terug op het «gebrek aan democratische legitimiteit» dat de Senaat wordt verweten. «*The Attorney General of Canada [...] submits that implementing consultative elections for Senators does not constitute an amendment to the Constitution of Canada*» en dat een eenvoudige wet hiervoor volstaat. Men beweerde dat er niet geraakt werd aan de formele benoemingsbevoegdheid van de gouverneur-generaal en de – conventionele – bevoegdheid van de eerste minister om de benoeming van senatoren aan te bevelen. Het Hof gaf toe dat: «*While the provisions regarding the appointment of Senators would remain textually untouched, the Senate's fundamental nature and role as a complementary legislative body of sober second thought would be significantly altered.*» Met andere woorden, indien de senatoren een electoraal mandaat zouden krijgen om de Senaat een democratische legitimiteit te geven, zou de Senaat geen aanvullende rol meer vervullen maar een eeuwige rivaal van het Lagerhuis worden in het wetgevend proces.

Het *Supreme Court* verwierpt dus het idee van wetgevende verkiezingen voor de aanwijzing van senatoren omdat daardoor de architectuur van de Grondwet zou veranderen en de Senaat de mogelijkheid zou krijgen om systematisch ontwerpen van het Lagerhuis te blokkeren. De Senaat zou geen aanvullend wetgevend orgaan meer zijn, zijn rol zou veranderd zijn: «*from a complementary legislative body of sober second thought to a legislative body endowed with a popular mandate and democratic legitimacy.*» De Senaat zou het optreden van het Lagerhuis kunnen afremmen en het wetgevend proces zou onevenwichtig worden.

De heer Newman komt terug op het bicameralisme in het algemeen. Volgens wijlen professor Donald Watts is het bicameralisme verre van antidemocratisch, maar veeleer een pijler van de democratie. De meeste tweede kamers dienen als tribune voor het herzien van wetgeving en voor het verdedigen van de belangen en de bezorgdheden van de regio's ten aanzien van de op federaal niveau genomen beslissingen. Dit is volgens professor Watts essentieel voor de doeltreffende werking van een federatie.

Van haar kant heeft de Commissie van Venetië op het volgende gewezen: «*Unlike lower houses, second chambers should not be elected by direct universal*

justifierait alors que, sauf exception, cette dernière dispose du dernier mot dans l'adoption des lois et que seule elle puisse renverser le gouvernement. Il est souhaitable que les règles de désignation soient claires et précises et permettent d'assurer cette différence de représentation. [...] Mais surtout, il est nécessaire que les sénateurs soient convaincus de leur raison d'être, de leur spécificité et de leurs aptitudes». Pour de plus amples informations, M. Newman renvoie au *Rapport sur les secondes chambres en Europe: «complexité parlementaire ou nécessité démocratique?»*, publié par la Commission de Venise, et aux autres études mentionnées dans sa bibliographie (reprises en annexe, Doc. Sénat, n°7-280/8.).

4) Exposé de M. Lucien Rigaux, assistant en Droit constitutionnel, Centre de Droit public et social de l'Université libre de Bruxelles (ULB)

M. Rigaux dresse une analyse critique du bicaméralisme en Belgique et émet quelques suggestions.

a) Historique

Le Sénat est une vieille institution qui date de 1831. Au départ, il s'agit d'une chambre très conservatrice, composée de personnes fortunées dont l'ambition est de contenir la fougue du peuple. Le Sénat évolue petit à petit pour devenir une chambre de réflexion en 1921, où siègent des personnes possédant une certaine compétence.

En 1993, la structure de l'État belge change avec la création des Régions et des Communautés, mais le Sénat est l'une des seules institutions à rester intacte. Le Sénat fait pourtant l'objet de nombreuses critiques à cette époque. On l'accuse de créer des navettes paralysantes, de se livrer à des relectures inutiles et de ne pas remplir son rôle de chambre de réflexion. La nouvelle structure fédérale de l'État va toutefois donner un second souffle au Sénat, une nouvelle raison d'être. Il est décidé de conserver le Sénat et de lui assigner de nouvelles missions. Le constituant indique que le Sénat sert à achever la structure fédérale du pays et adapte sa composition à cette structure.

Deux principes s'opposent alors pour la mise en œuvre de cette idée:

- d'une part, le principe de légitimité démocratique, en vertu duquel les représentants sont désignés par le peuple, avec le risque que le Sénat fasse double emploi avec la Chambre des représentants;

suffrage, thus enabling the former – other than in exceptional circumstances – to have the final word in the adoption of legislation and sole power to overturn governments. Rules of selection should be clear and precise, and enable second chambers to perform their different representative functions [...]. Above all, though, senators themselves must be convinced of their raison d'être, their special role and their ability to carry out their tasks.» Voor uitgebreidere informatie verwijst de heer Newman naar het *Report on Second Chambers in Europe – Parliamentary complexity or democratic necessity?*, van de Commissie van Venetië, alsook naar andere studies die in zijn bibliografie staan vermeld (zie bijlage, Doc. Senaat, nr. 7-280/8.).

4) Uiteenzetting van de heer Lucien Rigaux, assistent Grondwettelijk Recht, Centre de Droit public et social van de Université libre de Bruxelles (ULB)

De heer Rigaux schetst een kritische analyse van het bicameralisme in België en doet een paar suggesties.

a) Geschiedenis

De Senaat is een oude instelling die teruggaat tot 1831. In het begin was het een zeer behoudsgezinde Kamer, samengesteld uit welgestelde personen die de onstuimigheid van het volk wilden inperken. De Senaat evolueert geleidelijk en wordt in 1921 een reflectiekamer, samengesteld uit mensen die een bepaalde deskundigheid bezitten.

In 1993 verandert de Belgische staatsstructuur met de oprichting van de Gewesten en de Gemeenschappen. De Senaat is echter één van de enige instellingen die intact blijven. In deze periode wordt de Senaat evenwel fel bekritiseerd. Men beschuldigt hem ervan verlamme omwegen te creëren, onnodig extra lezingen in te lassen en zijn rol als reflectiekamer niet op te nemen. De nieuwe Federale Staatsstructuur zal de Senaat echter een tweede adem geven, een nieuwe bestaansreden. Er is besloten de Senaat te behouden en hem nieuwe taken toe te wijzen. De grondwetgever geeft aan dat de Senaat het sluitstuk vormt van de federale structuur van het land en past zijn samenstelling aan die structuur aan.

Bij de uitvoering van dit idee staan er twee principes tegenover elkaar:

- enerzijds is er het principe van de democratische legitimiteit, op basis waarvan de vertegenwoordigers worden aangewezen door het volk, met het risico dat de Senaat een duplicaat wordt van de Kamer van volksvertegenwoordigers;

– d'autre part, le principe de participation, selon lequel le but des sénateurs n'est plus de représenter la population en tant que telle, mais leur entité fédérée. Les entités fédérées, dotées d'une certaine autonomie et d'un pouvoir législatif, sont ainsi représentées par les sénateurs en tant que partenaires et interlocuteurs de la fédération, quel que soit leur poids démographique.

Le Constituant de 1993 a choisi de ne pas choisir. Des signes indiquent que l'on a opté pour un Sénat de type proportionnel, étant donné qu'il comprend des sénateurs élus directement qui sont d'ailleurs plus nombreux que les sénateurs communautaires. D'autres signes montrent en revanche que l'on a abouti à un Sénat fédéral, compte tenu, d'une part, de la présence de sénateurs communautaires et, d'autre part, de la réduction des compétences du Sénat de manière à ce qu'il traite surtout des matières qui sont au cœur de l'État belge.

En 2014, le Constituant a voulu clarifier les missions du Sénat, alors en quête d'identité entre les modèles proportionnel et fédéral. Il a ainsi déclaré que le Sénat serait la chambre des entités fédérées, où serait garanti le principe de participation des entités fédérées et où se réuniraient les Communautés et les Régions, ce qui fait du Sénat également un lieu de coordination.

Comment se déploie le bicaméralisme depuis la sixième réforme de l'État?

b) Le bicaméralisme aujourd'hui

1. La composition – État des lieux

La Chambre des représentants compte 150 députés, élus au suffrage universel direct sur la base de la représentation proportionnelle, et a pour rôle de représenter la population. Le Sénat, qui, lui, repose sur le principe de participation a pour rôle de faire participer les entités fédérées aux matières de la fédération. Il est constitué de 60 sénateurs, dont 50 sont désignés par les entités fédérées et 10 sont cooptés, et il compte deux groupes linguistiques.

Parmi les 50 sénateurs désignés par les parlements des entités fédérées, 29 le sont par le Parlement flamand – l'un d'eux doit résider en Région de Bruxelles-Capitale (RBC) –, 10 par le Parlement de la Communauté française – dont 3 doivent faire partie du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) –, 2 par le groupe linguistique français du Parlement de la RBC, 8 par le Parlement de la Région

– anderzijds is er het principe van de participatie, dat stelt dat de senatoren niet meer het volk als dusdanig vertegenwoordigen, maar hun deelstaat. De deelstaten, die een zekere mate van autonomie genieten en wetgevende macht bezitten, worden dan vertegenwoordigd door de senatoren als deelnemers en gesprekspartners binnen de federatie, ongeacht hun demografische gewicht.

De Grondwetgever van 1993 heeft ervoor gekozen om niet te kiezen. Er zijn tekenen dat men heeft gekozen voor een proportionele Senaat, aangezien er ook rechtstreeks verkozen senatoren zijn en deze talrijker zijn dan de gemeenschapssenatoren. Andere aspecten wijzen er echter op dat het resultaat een federale Senaat is, te weten de aanwezigheid van gemeenschapssenatoren en de beperking van de bevoegdheden van de Senaat, die vooral bevoegd wordt voor aangelegenheden die centraal staan in de Belgische Staat.

In 2014 heeft de Grondwetgever de taken van de Senaat, die toen wat zoekende was tussen het proportionele en het federale model, duidelijker willen aflijnen. Zo heeft hij verklaard dat de Senaat de kamer van de deelstaten zou zijn, waar de deelname van de deelstaten aan het beleid gewaarborgd wordt en waar de Gemeenschappen en de Gewesten elkaar kunnen ontmoeten. Op deze manier wordt de Senaat ook een coördinatiecentrum.

Hoe wordt het bicameralisme in de praktijk gebracht sinds de zesde Staatshervorming?

b) Het huidige tweekamerstelsel

1. De samenstelling – Stand van zaken

In de Kamer van volksvertegenwoordigers zitten 150 afgevaardigden, rechtstreeks verkozen in een systeem van proportionele vertegenwoordiging. De Kamer heeft als doel de bevolking te vertegenwoordigen. De Senaat is gebaseerd op participatie en heeft als doel de deelstaten te laten deelnemen aan de federale aangelegenheden. Hij is samengesteld uit 60 senatoren, waarvan er 50 zijn aangeduid door de deelstaten, en 10 gecoöpteerd zijn. In de Senaat zijn er twee taalgroepen.

Van de 50 senatoren die zijn afgevaardigd door de parlementen van de deelstaten komen er 29 van het Vlaams Parlement – één van hen moet zijn woonplaats hebben in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest –, 10 zijn afgevaardigd door het Parlement van de Franstalige Gemeenschap – waarvan er 3 deel moeten uitmaken van de Franstalige leden van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest –, 2 door de Franstalige leden

wallonne et 1 par le Parlement de la Communauté germanophone.

Il existe une grande différence entre la situation actuelle et celle de 1993. À l'époque, la répartition des sénateurs communautaires se basait sur les élections fédérales. Les sénateurs communautaires ne représentaient donc pas les différentes tendances politiques au sein de leur assemblée parlementaire, mais les tendances au niveau fédéral. Il y avait donc une sorte d'immixtion de l'État fédéral à cet égard. Ce système a été abandonné en 2014: les sénateurs des entités fédérées représentent désormais les différentes tendances au sein de leur entité fédérée.

Cette évolution est toutefois tempérée par les «seuils de désignation» qui sont différents pour les partis francophones et néerlandophones. Pour pouvoir désigner un sénateur néerlandophone, un parti néerlandophone doit avoir obtenu 5 % des voix aux élections du Parlement flamand et un siège dans cette assemblée. En revanche, les partis francophones doivent avoir obtenu 5 % des voix aux élections régionales wallonnes ainsi qu'aux élections régionales bruxelloises. En outre, ils doivent avoir un siège à la Région wallonne, un siège à la Communauté française et un siège dans le groupe linguistique francophone de la Région de Bruxelles-Capitale. Les partis francophones sont ainsi soumis à des exigences supplémentaires.

Le Sénat compte encore 10 sénateurs cooptés, désignés par des groupes linguistiques, qui, étonnamment, sont de nouveau répartis selon les rapports de force au niveau fédéral et non au niveau des entités fédérées. Ce sont donc les partis politiques qui, en fonction des résultats aux élections fédérales, déterminent la répartition des sièges des sénateurs cooptés.

2. La composition – Analyse critique

À la lumière de cette situation, on peut se poser les questions suivantes. Le Sénat est-il bien la chambre des entités fédérées? La composition du Sénat permet-elle de mettre en œuvre le principe de participation? Des points positifs sont à observer: plus aucun sénateur n'est élu directement et des sénateurs sont répartis aujourd'hui selon les rapports de force au sein de leur assemblée. Par contre, il demeure encore une série de points négatifs qui empêchent d'affirmer, comme le Constituant le désirait, que le Sénat est vraiment une chambre des entités fédérées.

van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 8 door het Parlement van het Waals Gewest en 1 door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

Er is een groot verschil tussen de huidige situatie en die van 1993. Destijds was de verdeling van de gemeenschapssenatoren gebaseerd op de federale verkiezingsuitslag. De gemeenschapssenatoren vertegenwoordigden dus niet de verschillende politieke tendensen binnen hun parlementaire assemblee, maar de tendensen op federaal niveau. Er was dus een soort inmenging van de Federale Staat op dat vlak. Dit systeem werd in 2014 afgeschaft. Voortaan vertegenwoordigen de senatoren van de deelstaten de verschillende tendensen binnen hun eigen deelstaat.

Deze evolutie wordt weliswaar enigszins getemperd door de «aanwijzingsdrempels», die verschillend zijn voor de Franstalige en Nederlandstalige partijen. Om een Nederlandstalige senator te kunnen aanwijzen, dient de Nederlandstalige partij ten minste 5 % te hebben gekregen van de stemmen in het Vlaams Parlement, en een zetel in die assemblee. De Franstalige partijen moeten echter 5 % van de stemmen hebben gekregen bij de verkiezingen van het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een zetel in het Parlement van de Franstalige Gemeenschap én een zetel binnen de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De Franstalige partijen moeten dus aan méér voorwaarden voldoen.

Voorts telt de Senaat ook tien gecoöpteerde senatoren, aangewezen door de taalgroepen, die verrassend genoeg weer verdeeld zijn volgens de machtsverhoudingen op federaal niveau en niet op het niveau van de deelentiteiten. Het zijn dus de politieke partijen die, op basis van de resultaten van de federale verkiezingen, de zetels van de gecoöpteerde senatoren verdelen.

2. De samenstelling – Kritische analyse

In het licht van deze situatie kan men zich enkele vragen stellen. Is de Senaat wel écht de kamer van de deelstaten? Is de Senaat zo samengesteld dat men er het participatiebeginsel kan toepassen? Er zijn positieve punten: geen enkele senator is nog rechtstreeks verkozen en de senatoren zijn momenteel verdeeld op basis van de machtsverhoudingen binnen hun assemblee. Er blijven echter enkele negatieve kenmerken, waardoor men niet volmondig kan bevestigen, zoals de Grondwetgever wenste, dat de Senaat een echte kamer van de deelstaten is.

Le premier point négatif non négligeable concerne le fait que la répartition est en réalité de type proportionnel. En théorie, la représentation n'est pas proportionnelle, puisque la Constitution fixe un nombre de sénateurs par entité fédérée et que ce nombre ne change pas en fonction de l'évolution de la population dans l'entité. Or, il y a une corrélation qui existe logiquement entre les sièges à la Chambre des représentants et le nombre d'habitants. C'est normal, c'est le rôle de la Chambre. Ce qui est surprenant, c'est qu'en pratique au Sénat, cette corrélation entre le nombre de sièges et le nombre d'habitants par entité fédérée est similaire, ce qui montre que le Sénat est réparti sur une base proportionnelle. Les petites entités fédérées ne sont donc pas surreprésentées, le Sénat est réparti finalement de la même façon que la Chambre des représentants – ce qui n'a pas beaucoup de sens – et donc l'intention du Constituant n'est pas respectée. Ce constat est le plus criant pour la Communauté germanophone qui n'a droit qu'à un seul sénateur, soit le strict minimum. De surcroît, cet unique sénateur est exclu de tous les mécanismes de protection relatifs aux groupes linguistiques. La Région de Bruxelles-Capitale, quant à elle, n'envoie pas elle-même de sénateurs; ceux-ci sont envoyés par le groupe linguistique français, le Parlement flamand ou le Parlement de la Communauté française.

Le deuxième point négatif porte sur le dualisme linguistique qui est beaucoup trop prégnant. En réalité, tout le squelette des règles en vigueur au Sénat a été pensé pour les francophones et les néerlandophones. L'intervenant cite un exemple en rapport avec les seuils de désignation: si un parti francophone obtient 40 % des voix en Région wallonne mais qu'il ne se présente pas en Région de Bruxelles-Capitale ou y obtient moins de 5 % des voix, il ne pourra pas avoir de siège au Sénat. On a ainsi affaire à une sorte de fiction juridique, selon laquelle il existerait une entité fédérée francophone et une entité fédérée néerlandophone.

Cette logique se retrouve aussi dans les groupes linguistiques en ce qui concerne la possibilité, par exemple, de tirer la sonnette d'alarme, de constituer des majorités spéciales, d'évoquer un projet de loi ou de nommer des sénateurs cooptés. Tout le squelette du Sénat est basé sur ce dualisme linguistique et non sur l'existence d'entités fédérées en tant que telles.

Le troisième point négatif a trait au rapport de force national pour les sénateurs cooptés, qui ne sont pas répartis en fonction des élections dans les entités fédérées, mais en fonction des élections fédérales.

Het eerste, niet te verwaarlozen negatieve punt is dat de verdeling feitelijk proportioneel is. In theorie is de vertegenwoordiging niet proportioneel, aangezien de Grondwet een vast aantal senatoren vastlegt per deelstaat en dit aantal niet varieert naargelang van het aantal inwoners van die deelstaten. Er bestaat echter een correlatie die logischerwijze aanwezig is tussen de zetels in de Kamer van volksvertegenwoordigers en het aantal inwoners. Dat is normaal, het is de rol van de Kamer. Verrassend is dat in de praktijk in de Senaat deze correlatie tussen het aantal zetels en het aantal inwoners per deelstaat vergelijkbaar is, wat aantoonde dat de Senaat proportioneel is samengesteld. De kleine deelstaten zijn dus niet oververtegenwoordigd. Uiteindelijk is de Senaat op dezelfde manier samengesteld als de Kamer van volksvertegenwoordigers – wat niet erg logisch is – en de bedoeling van de Grondwetgever wordt dus niet gevolgd. Dit is het opvallendst voor de Duitstalige Gemeenschap, die slechts één senator heeft, het strikte minimum dus. Deze ene senator wordt dan nog uitgesloten van alle beschermingsmechanismen die gelden voor de taalgroepen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vaardigt bovendien niet zijn eigen senatoren af. De Brusselse senatoren worden afgevaardigd door de Franstalige taalgroep, het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franstalige Gemeenschap.

Het tweede negatieve punt heeft te maken met het taaldualisme en is veel onthullender. In feite is de hele structuur van regels in de Senaat bedacht voor Frans- en Nederlandstaligen. Spreker beschrijft bijvoorbeeld met betrekking tot de afvaardigingsdrempels, dat een Franstalige partij die 40 % van de stemmen haalt in Wallonië maar die niet opkomt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of er minder dan 5 % van de stemmen haalt, geen zetel krijgt in de Senaat. Zo ontstaat er eigenlijk een soort juridische fictie, waarbij er een Franstalige en een Nederlandstalige deelstaat zou bestaan.

Deze logica wordt doorgetrokken naar de taalgroepen, wanneer het bijvoorbeeld gaat over de alarmbelprocedure, de bijzondere meerderheden, de evocatie van een wetsontwerp of het afvaardigen van gecoöpteerde senatoren. De hele structuur van de Senaat is gebaseerd op dit taaldualisme en niet op de realiteit van de deelstaten als dusdanig.

Het derde negatieve punt heeft te maken met de nationale machtsverhouding en de gecoöpteerde senatoren, die niet verdeeld zijn op basis van de verkiezingen in de deelstaten, maar op basis van de federale verkiezingen.

3. La composition – Suggestions

En 1993 puis en 2014, le Constituant ne s'est pas trompé en voulant consacrer le principe de participation. Dans la plupart des États fédéraux, le Sénat est le lieu privilégié pour organiser la participation. Seuls six des vingt-neuf États fédéraux dans le monde n'ont pas de système bicaméral. Il s'agit soit d'États qui comptent un million d'habitants au maximum, comme les Comores ou la Micronésie, soit d'États non-démocratiques.

Pour examiner comment représenter les entités fédérées au sein du Sénat, il est intéressant d'observer la situation dans les autres pays. La grande majorité des pays opte pour un système de type égalitaire, dans lequel toutes les entités fédérées envoient un même nombre de sénateurs. L'exemple le plus parlant est celui des États-Unis. La Californie, qui compte 39,5 millions d'habitants, envoie deux sénateurs, soit autant que le Wyoming qui dénombre 580 000 habitants. Cinq autres pays, tels que l'Allemagne ou l'Autriche, appliquent des systèmes dits pondérés qui prennent quelque peu en compte les chiffres de population. En Allemagne, par exemple, chaque *Land* a droit à un nombre de sénateurs compris entre trois et six. L'Inde et la Belgique sont les deux seuls États dans le monde, où un système de type proportionnel est appliqué en pratique au Sénat.

L'intervenant sait qu'il est délicat d'organiser une représentation de type égalitaire en Belgique, ce qui est normal puisque les rapports de force ne sont pas aussi morcelés qu'aux États-Unis avec leurs nombreux États. Il est toutefois possible de réfléchir à un système plus consensuel, à mi-chemin entre le système égalitaire et la représentation proportionnelle. M. Rigaux présente un exemple qui repose sur plusieurs éléments importants.

Exemple de répartition	
20 sénateurs désignés par le Parlement flamand	
=	
20 sénateurs désignés par le Parlement wallon et celui de la Communauté française	
=	
10 sénateurs désignés par la RBC (5 fr et 5 nl)	10 sénateurs désignés par la Communauté germanophone

Au-delà des chiffres proposés, ce qui est surtout important dans cet exemple, c'est que les petites entités fédérées sont surreprésentées, en l'occurrence la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone.

3. De samenstelling – Suggesties

De Grondwetgever heeft zich in 1993 en vervolgens in 2014 niet vergist toen hij het participatieprincipe wilde vastleggen. In de meeste federale Staten is de Senaat de plaats bij uitstek om aan participatie te doen. Wereldwijd zijn slechts zes van de negenentwintig federale Staten niet bicameraal georganiseerd. Het gaat dan om Staten die minder dan een miljoen inwoners hebben, zoals de Comoren of Micronesië, of om niet-democratische Staten.

Om te bestuderen hoe we de deelstaten in de Senaat kunnen vertegenwoordigen, is het interessant om de situatie in andere landen te bekijken. De meeste landen kiezen voor een egalitair systeem, waarbij alle deelstaten evenveel senatoren afvaardigen. Het frappantste voorbeeld hiervan is de Verenigde Staten. Californië heeft 39,5 miljoen inwoners en twee senatoren, terwijl Wyoming met 580 000 inwoners er ook twee heeft. Vijf andere landen, waaronder Duitsland en Oostenrijk, passen zogenoemde gewogen systemen toe, waarbij de bevolkingsaantallen in de berekening worden meegenomen. In Duitsland heeft bijvoorbeeld elk *Land* recht op drie tot zes senatoren. India en België zijn de enige landen ter wereld waar de Senaat is samengesteld op basis van een proportioneel systeem.

Spreker weet dat het delicaat is om een egalitaire vertegenwoordiging naar voren te schuiven in België. Dat is normaal, aangezien de machtsverhoudingen hier niet zo verspreid zijn als in de Verenigde Staten, met de vele Staten. Een meer consensueel systeem is echter het overwegen waard: iets tussen het egalitaire systeem en de proportionele vertegenwoordiging in. De heer Rigaux geeft een voorbeeld dat steunt op een aantal belangrijke elementen.

Voorbeeld van verdeling	
20 senatoren aangewezen door het Vlaams Parlement	
=	
20 senatoren aangewezen door het Waals Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap	
=	
10 senatoren aangewezen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (5 FR en 5 NL)	10 senatoren aangewezen door de Duitstalige Gemeenschap

Afgezien van de voorgestelde cijfers is het belangrijkste in dit voorbeeld dat de kleinere entiteiten, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, oververtegenwoordigd. Het doel is om hen echt zichtbaar

Le but est de leur donner une réelle existence et surtout de leur donner la possibilité de nourrir le débat. Il est important que certaines tensions linguistiques hautement symboliques, qui existent presque uniquement entre les francophones et les néerlandophones, puissent être démystifiées et apaisées grâce à la participation d'autres interlocuteurs qui pourraient proposer des alternatives ou des solutions intermédiaires.

Le deuxième point important de cet exemple est que les rapports de force linguistiques sont neutralisés. Cette formule implique un compromis, d'une part pour les néerlandophones parce qu'ils sont plus nombreux dans le pays et, d'autre part, pour les francophones qui devraient accepter une parité entre francophones et néerlandophones en Région de Bruxelles-Capitale. Toutefois, c'est de cette manière que l'on pourrait avoir une réelle discussion avec de vrais partenaires, plutôt qu'une discussion entre francophones et néerlandophones. Dans ce même état d'esprit, la logique linguistique qui sous-tend toute l'armature du Sénat devrait être abandonnée. On supprimerait les seuils électoraux et les groupes linguistiques, sur lesquels reposent la procédure de la sonnette d'alarme, les majorités spéciales, la désignation de sénateurs cooptés ou encore l'évocation. Cela ne signifie pas qu'il faille supprimer tout mécanisme de protection des minorités, mais bien que ces mécanismes doivent protéger les entités fédérées plutôt que les francophones ou les néerlandophones. Rappelons que ces mécanismes de protection existent logiquement à la Chambre où prédominent les rapports démographiques, mais qu'ils ont moins de sens au Sénat.

4. L'attribution des compétences – État des lieux

En 2013, le bicaméralisme optionnel était la règle et le bicaméralisme intégral et le monocaméralisme (c'est-à-dire la compétence exclusive de la Chambre ou du Sénat), les exceptions. En 2014, cette philosophie a été renversée: le monocaméralisme (la compétence exclusive de la Chambre des représentants) est devenu la règle et le bicaméralisme optionnel ou intégral, l'exception. Dans le cadre du bicaméralisme optionnel, le Sénat a perdu son droit d'initiative. Il dispose encore d'un droit d'évocation, mais qui est très difficile à exercer.

En outre, la Chambre garde le dernier mot en ce qui concerne le bicaméralisme optionnel. Il importe aussi de rappeler que le Sénat a des compétences essentielles en ce qui concerne la procédure en conflit d'intérêts. Quand une assemblée législative considère par exemple qu'une autre assemblée porte atteinte à ses intérêts, elle peut geler le processus législatif en vue d'une concertation.

te maken en vooral de mogelijkheid te geven om het debat te voeden. Bepaalde zeer symbolische taalgebonden spanningen, die bijna alleen bestaan tussen Franstaligen en Nederlandstaligen, moeten hoognodig van hun symboolwaarde worden ontdaan en gekalmeerd, door andere gesprekspartners in de discussie te brengen die alternatieve of tussenoplossingen kunnen aandragen.

Het tweede belangrijke punt van dit voorbeeld is dat de taalkundige machtsverhoudingen geneutraliseerd worden. Deze formule houdt een compromis in: de Nederlandstaligen zijn talrijker in aantal binnen het land, en de Franstaligen zouden een pariteit moeten aanvaarden tussen Franstaligen en Nederlandstaligen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Op deze manier zou men echter een echte discussie kunnen bewerkstelligen tussen echte partners, in plaats van een discussie tussen Frans- en Nederlandstaligen. In dezelfde geest zou dan ook de taalkundige logica die de Senaatsstructuur ondersteunde volledig moeten worden verlaten. De kiesdrempels en de taalgroepen, waar de alarmbelprocedure, de bijzondere meerderheden, de aanwijzing van gecoöpteerde senatoren en de evocatie op berustten, worden afgeschaft. Dit betekent niet dat er geen mechanisme meer moet zijn ter bescherming van de minderheden, maar wel dat die mechanismen de deelstaten moeten beschermen en niet de Frans- of Nederlandstaligen. Er zij aan herinnerd dat deze beschermingsmechanismen logischerwijze bestaan in de Kamer waar de demografische verhoudingen overheersen, maar dat zij minder zin hebben in de Senaat.

4. Het toewijzen van bevoegdheden – Stand van zaken

In 2013 was het facultatieve bicameralisme de regel en het volledige bicameralisme en het monocameralisme (waarbij de Kamer of de Senaat exclusief bevoegd waren), waren uitzonderingen. In 2014 werd deze regel omgedraaid: het monocameralisme (met de Kamer die alleen bevoegd was) werd de regel en het facultatieve of volledige bicameralisme werd de uitzondering. In het geval van het facultatieve bicameralisme, verloor de Senaat zijn initiatiefrecht. Hij beschikt wel nog over het evocatierecht, maar dit is zeer moeilijk uit te oefenen.

Bovendien krijgt de Kamer het laatste woord binnen het facultatieve bicameralisme. Daarnaast is het belangrijk eraan te herinneren dat de Senaat beschikt over essentiële bevoegdheden op het vlak van de procedure bij belangenconflicten. Wanneer een wetgevende assemblee van oordeel is dat een andere assemblee haar belangen schaadt, kan zij het wetgevende proces bevroren met

Si celle-ci n'aboutit pas, le Sénat peut être amené à rendre un avis.

5. L'attribution des compétences – Analyse critique et suggestions

Selon M. Rigaux, le renversement de philosophie présente l'avantage de ne pas freiner certaines procédures législatives sur des matières qui n'intéressent pas les entités fédérées, mais de laisser au Sénat l'opportunité de se concentrer sur le cœur des compétences de l'État ainsi que sur la préservation de la loyauté fédérale. Il demeure encore quelques points négatifs, mais ils sont moins fondamentaux que ceux évoqués concernant la composition.

L'un des défauts du nouveau système est que le bicaméralisme optionnel est trop limité. Il est normal, en effet, que l'on ait retiré certaines compétences du Sénat pour qu'il ne puisse légiférer que sur des matières qui le concernent, mais il serait intéressant de faire rentrer dans l'escarcelle du Sénat les compétences dites partagées. Il s'agit de blocs de compétences qui ont été attribuées aux entités fédérées mais pour lesquelles on a réservé des exceptions à ce point importantes au profit de l'État fédéral qu'il est très difficile de voir qui est compétent et que l'exercice des compétences fédérales a un impact important sur les entités fédérées. Dans le domaine économique, par exemple, le fédéral est habilité à déterminer des plafonds pour les aides aux entreprises, et cela a un impact sur les entités fédérées. De même, le fédéral est compétent pour les numéros INAMI ou pour le contingentement des médecins. Ces règles-là ont bien sûr un effet sur les entités fédérées, raison pour laquelle il est primordial que le Sénat puisse jouer un rôle dans le bicaméralisme optionnel pour ce genre de «compétences partagées», ce qui, *in fine*, n'empêche pas la Chambre d'avoir le dernier mot. Cela permettrait au moins de désamorcer certains conflits directement au Sénat et d'ainsi éviter l'enclenchement de procédures en conflit d'intérêts.

L'autre défaut majeur réside dans l'évocation possible pour les matières relevant du bicaméralisme optionnel: le délai – quinze jours, après réception du texte de loi en préparation, alors que le Sénat n'est plus une assemblée permanente – est trop strict. La majorité requise est beaucoup trop importante: il faut la majorité du Sénat, et une majorité d'un tiers de chaque groupe linguistique. On en voit directement les effets. Avant la sixième réforme de l'État, sur 439 textes de loi susceptibles d'être évoqués, 202 l'ont été, soit 46 %. Après la sixième

het oog op overleg. Indien het overleg niet helpt, kan de Senaat om advies worden gevraagd.

5. De toewijzing van de bevoegdheden – Kritische analyse en suggesties

Volgens de heer Rigaux biedt het omkeren van de logica het voordeel dat bepaalde wetgevende processen inzake aangelegenheden die de deelstaten niet aanbelangen, niet worden afgeremd. De Senaat krijgt daarentegen de mogelijkheid om zich te buigen over de centrale bevoegdheden van de Staat en over het behoud van de federale loyaliteit. Er zijn nog een paar negatieve aspecten, maar die zijn minder fundamenteel dan die welke opgeworpen werden met betrekking tot de samenstelling.

Een van de tekortkomingen van het nieuwe systeem is dat het facultatieve bicameralisme te beperkt is. Het is uiteraard normaal dat men een aantal bevoegdheden bij de Senaat heeft weggehaald, zodat hij alleen bevoegd blijft voor de wetgeving in aangelegenheden die hem aanbelangen, maar het zou interessant zijn om de «gedeelde» bevoegdheden aan de Senaatsbevoegdheden toe te voegen. Het gaat om pakketten van bevoegdheden die zijn toegekend aan de deelstaten, maar waarvoor er zo belangrijke uitzonderingen zijn gemaakt ten behoeve van de Federale Staat dat het moeilijk te zeggen is wie er precies over beschikt en dat de uitoefening van de federale bevoegdheden belangrijke gevolgen heeft voor de deelstaten. Op economisch vlak bijvoorbeeld mag het federale beleidsniveau beslissen over de plafonds van de steun aan ondernemingen, wat gevolgen heeft voor de deelstate. Het federale niveau is ook bevoegd voor de RIZIV-codes of voor de spreiding van de artsen. Natuurlijk hebben ook die bevoegdheden gevolgen voor de deelstaten. Daarom is het zo belangrijk dat de Senaat een rol kan spelen in het facultatieve bicameralisme voor dit soort «gedeelde bevoegdheden», wat uiteindelijk de Kamer niet belet om nog het laatste woord te hebben. Als de Senaat wordt ingeschakeld, heeft men het voordeel dat bepaalde conflicten onmiddellijk daar kunnen worden opgelost en aldus de inleiding van een belangenconflictenprocedure kan worden voorkomen.

De andere grote tekortkoming is de mogelijke evocatie binnen het facultatieve bicameralisme. De termijn – vijftien dagen na ontvangst van de tekst die wordt voorbereid – is veel te strikt voor een Senaat die niet meer permanent vergadert. De gevraagde meerderheid is ook te groot: er wordt gevraagd om een meerderheid binnen de Senaat, en een meerderheid van één derde binnen elke taalgroep. De gevolgen daarvan zijn onmiddellijk zichtbaar. Voor de zesde Staatshervorming werden van de 439 wetteksten die geëvoceerd konden worden,

réforme de l'État, 27 pouvaient être évoqués et seuls 2 l'ont été. Le problème n'est pas que seuls 27 textes pouvaient être évoqués mais que seuls 7,4 % de ceux-ci l'aient été, ce qui montre que la procédure est beaucoup trop stricte en termes de majorités et de délais.

On peut aussi réfléchir à la possibilité d'ajouter des matières dans le cadre du bicaméralisme intégral. Pensons à l'assentiment des traités mixtes, qui concernent aussi bien le fédéral que les entités fédérées. Cela permettrait de résoudre certains conflits, comme celui de 2016, où une Région a bloqué l'adoption du Traité CETA. Il faut réfléchir à des systèmes de concertation, envisager de mettre dans le giron du bicaméralisme intégral la Commission parlementaire de concertation ou la prévention des conflits de compétences. Ce sont effectivement des compétences qui intéressent les partenaires de l'État fédéral et le Sénat.

On pourrait améliorer le rôle du Sénat en matière de conciliation. Depuis 1980, le Sénat joue un rôle dans la procédure en conflit d'intérêts. Depuis cette date, 34 avis ont été demandés, parmi lesquels 15 % étaient tributaires d'un rapport de force majorité fédérale contre opposition fédérale, et 24 % d'une majorité numérique néerlandophones contre francophones. Dans 23 % des cas, le Sénat n'a rendu aucun avis, souvent en raison d'une tension entre francophones et néerlandophones. Or, au Sénat, il serait justement beaucoup plus intéressant de voir se dégager de nouvelles majorités entre les entités fédérées, pour qu'il puisse y avoir un véritable dialogue qui ne serait pas tributaire de la majorité fédérale ni d'un rapport numérique linguistique. Trente-huit pour cent de majorités alternatives se sont certes dégagées, mais si on y regarde de plus près, la moitié de ces avis se limitent à préciser qu'il serait intéressant de continuer à discuter et à négocier. Ce genre d'avis n'engage donc pas vraiment le Sénat.

c) Conclusion

Une première condition *sine qua non* pour améliorer le rôle du Sénat en la matière consiste à revoir sa composition pour que les plus petites entités fédérées puissent participer au débat. C'est seulement lorsque le Sénat sera recomposé qu'il pourra jouer un rôle en matière de conciliation et qu'il pourra endosser des missions plus importantes. Au lieu d'un avis, il pourra, par exemple, prendre une décision à la place du Comité

202 textes ook echt geëvoceerd, wat neerkomt op 46 % van de teksten. Na de zesde Staatshervorming waren er 27 teksten die geëvoceerd konden worden, maar slechts 2 werden daadwerkelijk geëvoceerd. Het probleem hier is niet dat er slechts 27 teksten geëvoceerd konden worden, maar dat slechts 7,4 % dat ook daadwerkelijk werden. Dit toont aan dat de procedure veel te strikt is wat meerderheden en termijnen betreft.

Men kan ook nadenken over de mogelijkheid om aangelegenheden toe te voegen in het kader van het volledige bicameralisme. De instemming met gemengde verdragen bijvoorbeeld, die zowel het niveau van de Federale Staat als van de deelstaten aanbelangen. Een aantal conflicten zou zo kunnen worden opgelost, zoals dat van 2016 toen een Gewest de aanneming van het CETA-verdrag blokkeerde. Men moet nadenken over systemen van overleg en overwegen om de Parlementaire Overlegcommissie of het voorkomen van bevoegdheidsgeschillen binnen het mechanisme van het volledige bicameralisme te plaatsen. Het zijn immers bevoegdheden die de partners van de Federale Staat en de Senaat aanbelangen.

De rol van de Senaat als bemiddelaar zou kunnen worden verfijnd. Sinds 1980 speelt de Senaat een rol in de procedure van de belangenconflicten. Sindsdien werden er 34 adviezen gevraagd, waarvan er 15 % te maken hadden met de machtsverhouding van de federale meerderheid tegenover de federale minderheid, en 24 % een numeriek overwicht van Nederlandstaligen tegenover Franstaligen. In 23 % van de gevallen heeft de Senaat geen advies uitgebracht, vaak omdat het ging om spanningen tussen Nederlands- en Franstaligen. In de Senaat zou het echter juist veel interessanter zijn om nieuwe meerderheden te zien ontstaan tussen de deelentiteiten. Dit zou een echte dialoog kunnen op gang brengen, die niet afhangt van de federale meerderheid, noch van een taalkundige getalsverhouding. Er zijn wel 38 % alternatieve meerderheden gevonden, maar als men dit grondiger bekijkt, beperkt de helft van de adviezen zich tot het aflijnen van wat er de moeite loont om verder te bespreken. Met dat soort adviezen bindt de Senaat zich dus niet echt.

c) Besluit

Een eerste *conditio sine qua non* om de rol van de Senaat ter zake te verfijnen zou zijn om zijn samenstelling te herzien, zodat de kleinere deelstaten ook kunnen deelnemen aan het debat. De Senaat zal pas een rol kunnen spelen bij verzoening en belangrijker taken op zich kunnen nemen nadat hij een vernieuwde samenstelling heeft gekregen. In plaats van een advies te geven zou hij dan bijvoorbeeld een besluit kunnen nemen, wat nu de rol

de concertation, étant donné qu'en tant qu'assemblée parlementaire, il a plus de légitimité démocratique. On pourrait instaurer un système de cliquet: si le Sénat s'oppose avec une majorité de 51 %, l'entité fédérée pour laquelle il y a un conflit pourrait adopter son texte à une majorité de 55 %; si le Sénat s'y oppose à une majorité de 55 %, l'entité fédérée devrait obtenir une majorité de 60 %. Ce sont là des pistes de réflexion pour que le Sénat ait davantage de possibilités de remplir un rôle dans le paysage politique belge.

Le Sénat est un outil formidable et il tente d'être la chambre des entités fédérées où ces dernières peuvent participer aux affaires de la fédération. Cet objectif est louable et indispensable dans des États fédéraux. Le problème est qu'on ne lui a pas donné les moyens de remplir cette fonction. Dans sa composition actuelle, il ne pourra pas faire grand-chose, quelles que soient ses attributions. *La priorité* est donc de modifier ses règles de fonctionnement et sa composition et d'arrêter de penser le Sénat en termes démographiques, en termes de francophones et de néerlandophones, comme on le fait à la Chambre des représentants. Le Sénat doit se concevoir en termes d'entités fédérées. Tant qu'on n'a pas fait cela, on donne en effet du grain à moudre à ceux qui disent que le Sénat ne sert à rien.

B. Échange de vues

1) Questions des membres

M. Uyttendaele est agréablement surpris par les exposés présentés par les experts qui, bien que venant d'horizons différents, défendent tous l'existence même du Sénat, avec, certes, des modalités quelque peu différentes. Leur point de vue va à contre-courant de ce que l'on entend dans le monde politique.

La plupart des experts ont également mis en avant le caractère représentatif de cette assemblée. Celle-ci est particulière mais se doit de garder une légitimité démocratique.

S'adressant au professeur Van Reybrouck, l'intervenant demande quelles sont les raisons de l'avènement d'un «bicaméralisme bis». Pourquoi le bicaméralisme est-il de nouveau en vogue dans certains pays? Selon quelles modalités? Est-ce dans une logique de démocratie participative avec des tirages au sort? Si tel est le cas, où ce système est-il mis en place, en dehors de la Communauté germanophone?

is van het Overlegcomité. Als parlementaire assemblee heeft hij immers meer democratische legitimiteit. Er zou een kliksysteem kunnen worden ingevoerd: als de Senaat tegen iets stemt met 51 %, kan de deelstaat die een conflict heeft zijn tekst aannemen met een meerderheid van 55 %; indien de Senaat tegen iets stemt met een meerderheid van 55 %, moet de deelstaat een meerderheid van 60 % halen. Dit zijn denkpijsten die de Senaat meer ruimte geven om een rol te spelen in het Belgische politieke stelsel.

De Senaat vormt een fantastisch werktuig, dat probeert om een Kamer van de deelstaten te zijn, waar die laatste hun zeg kunnen doen in de aangelegenheden van de Federale Staat. Dit is een lovenswaardige doelstelling, die essentieel is in alle federale Staten. Het probleem is dat de Senaat niet de nodige middelen heeft gekregen om die rol te vervullen. In zijn huidige samenstelling kan hij niet veel doen, wat ook zijn bevoegdheden zijn. Het is dus prioritair om de werkingsregels en de samenstelling van de Senaat aan te passen en op te houden met in demografische zin over de Senaat te denken, met de verdeling tussen Franstaligen en Nederlandstaligen, zoals dat het geval is voor de Kamer van volksvertegenwoordigers. De Senaat moet bekeken worden vanuit de optiek van deelstaten. Zolang men dat niet doet, geeft men argumenten aan degenen die zeggen dat de Senaat nutteloos is.

B. Gedachtewisseling

1) Vragen van de leden

De heer Uyttendaele is aangenaam verrast door de uiteenzettingen van de deskundigen, die, hoewel ze een verschillende achtergrond hebben, allen het bestaan van de Senaat verdedigen, weliswaar met ietwat verschillende modaliteiten. Hun standpunt gaat in tegen wat men doorgaans in de politieke wereld hoort.

De meeste deskundigen wezen ook nadrukkelijk op de representativiteit van deze assemblee. Hij is bijzonder, maar moet een democratische legitimiteit behouden.

Aan professor Van Reybrouck vraagt spreker wat de redenen zijn van de opkomst van het «tweekamerstelsel bis». Waarom is het tweekamerstelsel in bepaalde landen weer in zwang? Met welke modaliteiten? Gebeurt dat in een logica van participatieve democratie met lottrekking? Waar wordt dat stelsel, indien dat het geval is, tot stand gebracht, behalve in de Duitstalige Gemeenschap?

Tout le monde reconnaît l'existence d'un fossé entre le peuple et ses représentants. Les instruments pour y remédier sont divers et variés: pétition, consultation populaire, référendum, commissions mixtes. Selon l'intervenant, on a tous à apprendre des autres et cela vaut tant pour les élus que pour les citoyens. Les politiques peuvent aussi expliquer aux citoyens pourquoi les choses sont plus compliquées qu'elles n'y paraissent, notamment sur les réseaux sociaux.

Lorsque l'on évoque les commissions mixtes, on pense instinctivement au Sénat. Or lorsque l'on réfléchit au sens du bicaméralisme dans les États fédéraux, il paraît plus logique de créer une telle commission au sein de la Chambre des représentants. La Chambre est plutôt l'assemblée du peuple et le Sénat celle des territoires. Pourquoi dès lors installer une telle commission au Sénat?

M. Uyttendaele revient sur les compétences du Sénat. La réforme de 2014 a été une sorte de guillotine pour le Sénat. L'objectif des négociateurs à l'époque était-il de vider le Sénat de ses compétences pour pouvoir constater quelques années plus tard qu'il ne sert plus à rien, si ce n'est à dépenser inutilement les deniers publics? Il est nécessaire de repenser le rôle du Sénat, dans un sens ou dans l'autre. Quel est l'avis du professeur Van Reybrouck sur les compétences qui devraient être réservées au Sénat ou celles qui devraient être partagées entre le Sénat et la Chambre?

Comment s'assurer d'une composition du Sénat en adéquation avec les objectifs fixés? Comment garantir la représentation de la Région de Bruxelles-Capitale? Quid en cas d'une Belgique à quatre?

Selon les experts, le gouvernement devrait-il être responsable vis-à-vis de cette assemblée? Le Sénat devrait-il accorder sa confiance au gouvernement et, le cas échéant, pourrait-il la retirer?

M. Loones aimerait d'abord savoir quelle définition du bicaméralisme est utilisée dans cette discussion. M. Newman a parlé d'une seconde chambre qui jetterait «un deuxième regard attentif» sur la législation, ou qui peut «revoir les mesures de la Chambre». Il s'agit de la lecture classique du bicaméralisme: deux chambres législatives tenues de collaborer, avec ou sans usage d'un droit d'évocation, pour l'élaboration de la législation. Dans ce cas, seul M. Rigaux est un véritable bicaméraliste. Il semble vouloir confier un nouveau rôle au Sénat qui ne serait plus le lieu de rencontre des Communautés mais bien celui des Régions. Est-il exact qu'il entend ancrer la position de Bruxelles dans ce système et qu'il

Iedereen erkent het bestaan van een kloof tussen het volk en zijn vertegenwoordigers. De instrumenten om dat te verhelpen zijn divers en gevarieerd: petitie, volksraadpleging, referendum, gemengde commissies. Volgens spreker kunnen we allen leren van de anderen en dat geldt zowel voor de verkozenen als voor de burgers. De politici kunnen de burgers onder andere in de sociale media ook uitleggen waarom de zaken ingewikkelder zijn dan ze lijken.

Wanneer men het over gemengde commissies heeft, denkt men instinctief aan de Senaat. Maar wanneer men nadenkt over de zin van het tweekamerstelsel in federale staten, lijkt het logischer een dergelijke commissie binnen de Kamer van volksvertegenwoordigers op te richten. De Kamer is veeleer de assemblee van het volk en de Senaat die van de deelstaten. Waarom zou men dan een dergelijke commissie in de Senaat oprichten?

De heer Uyttendaele komt terug op de bevoegdheden van de Senaat. De hervorming van 2014 was voor de Senaat een soort guillotine. Hadden de onderhandelaars indertijd de bedoeling de Senaat van zijn bevoegdheden te ontdoen om enkele jaren later te kunnen vaststellen dat hij tot niets meer diende, tenzij om overheidsgeld te verspillen? Men moet de rol van de Senaat heroverwegen, in een of andere zin. Wat denkt professor Van Reybrouck over de bevoegdheden die voor de Senaat moeten worden voorbehouden, of die door Kamer en Senaat moeten worden gedeeld?

Hoe kan men zorgen dat de samenstelling van de Senaat overeenstemt met de doelstellingen? Hoe waarborgt men de vertegenwoordiging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest? Wat als er een België met vier komt?

Moet de regering volgens de experten verantwoording afleggen voor die assemblee? Moet de Senaat het vertrouwen schenken aan de regering en kan hij dat in voorkomend geval intrekken?

De heer Loones wil eerst afdrukken welke definitie van bicameralisme in deze discussie wordt gehanteerd. De heer Newman had het over een tweede kamer die «*un deuxième regard attentif*» zou werpen op de wetgeving, of die kan «*revoir les mesures de la Chambre*». Dat is de klassieke lezing van bicameralisme: twee wetgevende kamers die moeten samenwerken, al dan niet met gebruikmaking van een evocatierecht, voor de totstandkoming van de wetgeving. In dat geval is enkel de heer Rigaux een echte bicameralist. Hij lijkt een andere invulling te willen geven aan de Senaat, niet langer als ontmoetingsplaats van de gemeenschappen, maar wel van de gewesten. Is het correct dat hij de positie

souhaite tenir compte non plus de l'appartenance linguistique mais de l'institution?

Si la composition du Sénat était adaptée, certains mécanismes de protection, comme le droit d'évocation et la procédure de la sonnette d'alarme, pourraient disparaître, pense M. Rigaux. À un autre moment de sa présentation, il semblait suggérer d'appliquer le droit d'évocation de manière plus souple. Est-ce exact ou s'agit-il d'une mauvaise interprétation?

M. Rigaux a également souligné qu'il fallait modifier la composition du Sénat avant de lui confier une mission différente. Il est évident que sa proposition modifie les rapports linguistiques. Pourquoi? La critique à laquelle il peut s'attendre est que, dans son interprétation, la résolution des conflits d'intérêts passe d'abord par une modification des rapports linguistiques. Peut-il expliquer sa position plus en détail?

En tant que participationniste, M. Van Reybrouck n'est pas un partisan du bicaméralisme classique, dans lequel la seconde chambre réexamine la législation adoptée par la première chambre. Son souci est plutôt de mieux concrétiser la participation citoyenne. Ses constats les plus frappants, à savoir que le système politique souffre d'un problème de légitimité et d'efficacité, ne sont pas neufs. Reste alors à savoir ce qu'il faut faire pour renforcer la légitimité et la confiance et comment faire pour obtenir le meilleur résultat.

L'intervenant ne partage pas le point de vue de M. Rigaux, selon lequel le Sénat est un lieu privilégié pour la participation. La participation doit se développer partout et il croit fortement à sa réussite au niveau local.

M. Loones aimerait poser quelques questions sur la participation citoyenne à M. Van Reybrouck. Sa première question concerne la manière dont les citoyens peuvent structurellement soumettre le résultat de leurs délibérations aux responsables politiques. D'aucuns argueront que des sondages d'opinion structurels sont plus bénéfiques au débat de société que des panels de citoyens tirés au sort. C'est une variante des référendums. Il est ainsi ressorti de la présentation de M. Van Reybrouck que la Suisse, par exemple, obtient un score très faible en matière de panels citoyens mais un score très élevé en matière de référendums. Que pense-t-il des référendums et des sondages d'opinion comme alternative aux panels citoyens? Existe-t-il de la littérature scientifique montrant que le recours aux panels citoyens renforce

van Brussel daarin wil verankeren en dat hij niet langer wil kijken naar de taalaanhorigheid maar wel naar de instelling?

Als de samenstelling van de Senaat zou worden aangepast, was de heer Rigaux van oordeel dat enkele beschermingsmechanismen kunnen wegvallen, zoals het evocatierecht en de alarmbelprocedure. Elders in de presentatie leek hij te voorzien dat het evocatierecht soepeler zou kunnen worden toegepast. Klopt dat of is dat een verkeerde interpretatie?

De heer Rigaux benadrukte ook dat eerst de samenstelling van de Senaat moest veranderen vooraleer de opdracht van de Senaat op een andere manier kan worden ingevuld. Het is duidelijk dat in zijn voorstel de taalverhoudingen wijzigen. Waarom is dat zo? De te verwachten kritiek is dat eerst de taalverhoudingen moeten gewijzigd worden voor er naar zijn mening een oplossing kan komen voor belangenconflicten. Kan hij dat uitgebreider toelichten?

De heer Van Reybrouck is als participationist geen voorstander van klassiek bicameralisme, waarbij de tweede kamer de wetgeving die in de andere kamer is aangenomen herbekijkt. Veeleer gaat het erom een betere invulling te geven op vlak van burgerparticipatie. Zijn meest treffende vaststellingen zijn niet nieuw, namelijk dat er een probleem is qua legitimiteit en efficiëntie in het politieke bestel. De vraag is dan wat er moet gebeuren om de legitimiteit en het vertrouwen te versterken en hoe dat kan georganiseerd worden met het beste resultaat.

Met de uitspraak van de heer Rigaux dat de Senaat een geprivilegieerde plaats is voor participatie is spreker het niet eens. Dat moet overal gebeuren en op lokaal vlak gelooft hij daar zeer sterk in.

De heer Loones heeft enkele vragen voor de heer Van Reybrouck over burgerparticipatie. Een eerste vraag rijst betreft de organisatie van structurele terugkoppeling van de burgers naar de politiek. Sommigen argumenteren dat het maatschappelijk debat meer gebaat is met structurele opiniepeilingen in plaats van met panels van gelote burgers. Dat is een variant op het organiseren van referenda. Zo bleek uit de presentatie van de heer Van Reybrouck dat, bijvoorbeeld, Zwitserland inzake burgerpanels zeer laag scoorde terwijl het inzake referenda heel hoog scoorde. Wat denkt hij over referenda en opiniepeilingen als alternatief voor burgerpanels? Bestaat er wetenschappelijk onderzoek dat aantoonde dat het gebruik van burgerpanels ook effectief de legitimiteit verhoogt? Een derde vraag gaat over het dialoogplatform

réellement la légitimité? La troisième question porte sur la plateforme de dialogue que le gouvernement De Croo lancera prochainement. Juge-t-il cette approche intéressante? Le citoyen ne sera pas consulté sur tout ce qui figure dans l'accord de gouvernement car tout cela a déjà été décidé. Ne pourrait-on renforcer la légitimité de cette décision en la soumettant à cette plateforme de dialogue?

Selon l'intervenant, le professeur Matthijs est un «duo-monocaméraliste». Il plaide en faveur non pas d'un bicaméralisme classique, mais de deux chambres qui coexistent et qui sont dotées chacune de compétences spécifiques. N'est-ce pas faire coexister deux chambres des représentants? Dans quelle mesure la coexistence de ces deux chambres renforcera-t-elle l'efficacité?

M. Daems déduit des quatre exposés que le Sénat ne devrait pas subsister dans sa forme actuelle. Peut-être s'agit-il d'une conclusion ridicule mais elle est en tout cas pertinente. Elle implique le lancement d'un processus pouvant aller d'une réforme jusqu'à la suppression.

La question de la définition du bicaméralisme est importante. Ce mot est fort connoté mais il désigne essentiellement la coexistence de deux assemblées ayant un pouvoir de décision sur une même matière. Il importe de se demander si c'est le système que nous voulons ou non. Dans ce contexte, M. Daems a quelques questions et observations à formuler. Tous les experts ont présenté des propositions, mais il en existe certainement d'autres possibles.

La question fondamentale est la suivante: pourquoi aurions-nous besoin d'une entité en plus de la Chambre des représentants et des parlements régionaux? On peut apporter différentes réponses à cette question.

M. Daems pense qu'une telle entité se justifie par la répartition des compétences dans la Belgique fédérale et par l'ampleur des compétences du niveau régional. Selon l'intervenant, il est difficilement défendable que le niveau fédéral soit le seul habilité à modifier la Constitution et que le niveau régional, sur lequel la Constitution produit des effets directs, n'ait pas cette possibilité.

L'intervenant ne se prononce pas sur la manière de remédier à ce problème mais il n'est ni logique, ni correct, ni juste, ni légitime que les Régions n'aient pas ce pouvoir. Il lui paraît logique que la Constitution ne puisse être modifiée que lorsque le niveau fédéral et le niveau régional se sont mis d'accord à ce sujet, que ce soit au sein du Sénat ou ailleurs. L'existence d'une seconde chambre se justifie d'autant plus quand on considère

dat de regering-De Croo binnenkort zal lanceren. Vindt hij de insteek daarvan interessant? Over al wat in het regeerakkoord staat zal de burger niet bevraagd worden, want dat is al beslist. Kan de legitimiteit van die beslissing niet verhoogd worden door dat ook via dat dialoogplatform te toetsen?

Professor Matthijs is volgens spreker een duo-mono-cameralist. Hij pleit niet voor klassiek bicameralisme maar voor twee kamers die naast elkaar staan en waarbij beide eigen specifiek toegewezen bevoegdheden hebben. Krijgt men zo geen twee aparte kamers van volksvertegenwoordigers? In welke mate zal de efficiëntie verhogen wanneer die kamers naast elkaar werken?

De heer Daems leidt uit de vier uiteenzettingen af dat de Senaat in zijn huidige vorm best niet verder blijft bestaan. Misschien is dat een belachelijke conclusie maar ze is wel relevant. Het betekent dat er een proces zal beginnen dat kan gaan van hervormen tot afschaffen.

De vraag over de definitie van bicameralisme is belangrijk. Dat is een geladen woord maar in essentie betekent het dat er twee assemblees zijn die over eenzelfde materie beslissingskracht hebben. Het is belangrijk zich af te vragen of we dat willen of niet. In die context heeft de heer Daems een aantal vragen en bedenkingen. Alle experts zijn met voorstellen gekomen, maar ongetwijfeld zijn er nog andere mogelijke voorstellen.

De basisvraag is: waarom zouden we een entiteit nodig hebben naast de Kamer en naast de regionale parlementen? Daarop zijn verschillende antwoorden mogelijk.

De heer Daems denkt dat zo een entiteit te verrechtvaardigen is vanuit de bevoegdheidsverdeling in het federale België en de omvang van de bevoegdheden op regionaal niveau. Spreker kan moeilijk verdedigen dat alleen het federale niveau de Grondwet kan wijzigen, en het regionale niveau, voor wie die Grondwet rechtstreekse gevolgen heeft, dat niet zou kunnen.

Spreker spreekt zich niet uit over de manier waarop dat zou moeten gebeuren maar het is niet logisch, correct, fair of legitiem dat het niet kan. Of dat nu in de Senaat gebeurt of elders, hij vindt het logisch dat een grondwet slechts kan worden gewijzigd als het federale en het regionale niveau het daarover eens zijn. Dat is des te meer te verantwoorden als men de budgettaire impact van de bevoegdheidsverdeling bekijkt. De Gewesten hebben

l'incidence budgétaire de la répartition des compétences. Les Régions ont un poids budgétaire plus important que le niveau fédéral si l'on fait abstraction de la sécurité sociale – qui est en principe un système privé géré par les partenaires sociaux avec les deniers publics.

M. Daems se demande ensuite si d'autres aspects méritent d'être reliés aux Régions. L'aspect international est évident. Si le principe *in foro interno, in foro externo* est bel et bien appliqué, la délégation d'élus dans les forums internationaux se décide, en vertu du droit des traités, au niveau fédéral. Une institution fédérale est donc nécessaire pour donner formellement aux élus régionaux une légitimité sur la scène internationale. Ce n'est pas anodin. Au sein du Conseil de l'Europe, la culture, l'enseignement, etc., sont débattus formellement dans le contexte des droits humains. Si aucun représentant régional ne peut prendre part à ces discussions, il s'agit – et c'est un euphémisme – d'une lacune. Il est inconcevable qu'un représentant fédéral ait son mot à dire sur une matière régionalisée dans une institution internationale.

Une troisième raison justifiant l'existence d'une entité distincte de la Chambre au niveau fédéral est, selon M. Daems, la nécessité d'une institution parlementaire chargée de remédier aux éventuelles discordances entre les Régions ou entre une Région et le niveau fédéral.

L'intervenant souligne que les arguments qu'il avance ne constituent pas un plaidoyer en faveur de l'existence d'un sénat. Ils sont inspirés par une vision régionale d'une entité fédérale, quelle que soit la forme de celle-ci. Il ne doit pas nécessairement s'agir du Sénat. Il est, par exemple, impensable de procéder à une réforme de la loi de financement sans y associer les Régions qui sont les premières concernées. Une entité fédérale doit être en mesure d'influencer de manière tangible le processus et l'intervenant est personnellement favorable à l'octroi d'un pouvoir décisionnel direct à une telle entité.

Les experts pensent-ils également que toutes ces raisons justifient l'organisation d'une approche régionale? Si on ne suit pas cette approche, on s'en tient au principe de la hiérarchie des normes, car le niveau fédéral prime alors sur le niveau régional. Le choix délibéré opéré en 1993 était de ne pas instaurer de hiérarchie des normes.

Une autre question à se poser est celle de la composition d'une telle institution. Qu'advient-il des sénateurs cooptés? Ceux-ci font l'objet d'une désignation, mais les élus des parlements des entités fédérées qui siègent

een groter budgettair gewicht dan het federale niveau als men de sociale zekerheid – in principe een privaat systeem, beheerd door de sociale partners met geld van de overheid – buiten beschouwing laat.

De volgende vraag is of er andere aspecten zijn die ergens een regionale verbondenheid verdienen. Het internationale aspect is evident. Het principe *in foro interno, in foro externo* geldt wel maar de afvaardiging van verkozenen voor het internationaal niveau gebeurt verdragsrechtelijk door het federale niveau. Er is dus een federale instelling nodig om de regionaal verkozenen formeel gesproken internationaal legitimiteit te verlenen. Dat is niet onbelangrijk. In de Raad van Europa worden cultuur, onderwijs, enz., in de context van mensenrechten formeel besproken. Als daar geen regionale vertegenwoordigers kunnen deelnemen aan de onderhandelingen, is dat op zijn zachtst gezegd een lacune. Het is ondenkbaar dat een federale vertegenwoordiger in een internationale instelling zijn zeg zou doen over een geregionaliseerde materie.

Een derde reden voor het bestaan van een andere federale entiteit dan de Kamer is volgens de heer Daems de nood aan een parlementaire instelling om mogelijke dissonanties tussen Gewesten of tussen een Gewest en het federale niveau op te lossen.

Spreker onderstreept dat hij met zijn argumenten geen pleidooi houdt voor een senaat. Het zijn argumenten vanuit een regionale invalshoek voor een federale entiteit, welke vorm die ook moge hebben. Dat hoeft niet de Senaat te zijn. Het is bijvoorbeeld ondenkbaar de financieringswet te hervormen zonder de Gewesten, die de eerste betrokken partij zijn, daarbij te betrekken. Een federale entiteit moet «impactsvol kunnen beïnvloeden», en persoonlijk is spreker zelfs voorstander van directe beslissingsbevoegdheid van een dergelijke entiteit.

Zijn de experts eveneens van mening dat dat redenen zijn om een regionale invalshoek te organiseren? Als men dat niet doet, komt men terecht in de hiërarchie der normen, want dan heeft het federale niveau voorrang op het regionale. Het was een bewuste keuze in 1993 om geen hiërarchie van de normen in te voeren.

Een bijkomend punt is de vraag wie deel mag uitmaken van een dergelijke instelling? Wat met gecoöpteerde senatoren? Die zijn aangeduid maar de verkozenen uit de deelstaatparlementen zijn voor de Senaat ook aangeduid.

au Sénat ont eux aussi été désignés pour exercer ce mandat. Ne vaudrait-il pas mieux désigner des membres de la Chambre des représentants? Ce serait peut-être plus logique.

L'intervenant s'interroge par ailleurs sur la légitimité. La légitimité implique la question de savoir si l'on est en droit de décider de quelque chose, si l'on a le poids nécessaire pour ce faire. M. Daems a du mal à trouver des arguments en faveur d'une légitimité acquise par tirage au sort et donc fruit du hasard.

Il suppose que si de nombreux collègues accordent de l'importance à la participation citoyenne, c'est parce qu'ils veulent montrer qu'ils se soucient des citoyens et sont là pour eux. Étant élus, ils sont évidemment au service des citoyens. À l'inverse, on peut se demander pourquoi les citoyens ne se font pas élire. S'ils ne sont pas élus, ont-ils alors une légitimité?

M. Daems ne prend pas position mais souhaite uniquement poser des questions.

Peut-on imaginer un domaine de l'entité publique dont les mandataires politiques élus ne pourraient pas s'occuper et dont les citoyens pourraient décider directement eux-mêmes? Dans tout système politique doté d'un gouvernement de coalition, les décisions sont prises en vertu d'un accord de gouvernement et l'on sait d'avance qu'elles ne seront, dans les faits, jamais soutenues par une majorité de la population.

C'est le propre d'un gouvernement de coalition. Cette réalité peut prendre des formes extrêmes comme récemment en Turquie où un partenaire d'extrême droite de la coalition a posé comme condition le retrait de la Convention d'Istanbul alors que la population n'y était pas du tout favorable.

En organisant la participation citoyenne à un niveau où les mandataires politiques élus peuvent légitimement décider, ne prive-t-on pas ces élus de leur légitimité? On s'engage ainsi dans une spirale descendante qui amène à la longue à s'interroger sur la nécessité de conserver des élus.

Pour M. Daems, la légitimité est donc essentielle.

On trouve dans les communes des exemples de participation citoyenne, comme le budget citoyen, par exemple, pour lequel le collège formule des propositions et les citoyens fixent des priorités. L'intervenant ne trouve

Of zouden we beter volksvertegenwoordigers uit de Kamer aanduiden? Dat zou misschien logischer zijn.

Een tweede vraag betreft de legitimiteit. Legitimiteit komt neer op de vraag of men over iets mag besluiten, of men gewicht heeft om dat te doen. De heer Daems heeft moeite om argumenten te vinden om legitimiteit te verlenen via een loting, door het toeval.

Het lid vermoedt dat veel collega's burgerparticipatie belangrijk vinden omdat ze willen laten zien dat ze met de burgers betrokken zijn, dat ze er zijn voor de burgers. Maar aangezien ze zijn verkozen, zijn ze er voor de burgers. Omgekeerd, waarom laten de burgers zich dan niet verkiezen? Als ze niet verkozen raken, zijn ze dan wel legitiem?

De heer Daems neemt geen standpunt in maar wil enkel vragen stellen.

Is er geen domein van de publieke entiteit denkbaar waar de verkozen politici zich niet mee mogen bezig houden maar waarin de burgers zelf rechtstreeks beslissen? In elk politiek systeem met een coalitieregering, worden er beslissingen genomen op basis van een regeerakkoord waarvan men op voorhand weet dat die beslissing *de facto* nooit gedragen wordt door een meerderheid van de bevolking.

Dat is de essentie van een coalitieregering. Dat kan extreme vormen aannemen, zoals recent in Turkije, waar een extreem-rechtste coalitiepartner als voorwaarde stelde zich terug te trekken uit de Conventie van Istanbul terwijl de bevolking daar helemaal geen voorstander van was.

Als burgerparticipatie op een niveau wordt georganiseerd waar de verkozen politici legitiem over beslissen, ontnem je de verkozenen dan geen legitimiteit? Men raakt in een neerwaartse spiraal waarbij men zich op de duur afvraagt of er wel nog verkozenen nodig zijn.

De legitimiteit is voor de heer Daems dus essentieel.

Er zijn voorbeelden van burgerparticipatie bij de gemeenten, bijvoorbeeld de burgerbegroting, waarbij het college voorstellen doet en de burger over de prioriteiten beslist. Dat vindt spreker niet zo gek maar dat is toch wel

pas ce système si absurde, mais créer par tirage au sort une sorte de système bicaméral pouvant prendre des décisions dans les mêmes domaines est tout autre chose.

Le membre conclut que pour lui, il est évident que le Sénat ne peut pas subsister dans sa forme actuelle. Une suppression ou réforme du Sénat durant l'actuelle législature est constitutionnellement impossible, mais l'essentiel, pour l'intervenant, est d'engager le débat à ce sujet.

M. Calvo déclare que ni son parti ni lui ne voient vraiment d'avenir pour le Sénat. L'important à ses yeux est surtout de déterminer quel progrès démocratique est souhaitable; il identifie au moins trois domaines dans lesquels le pays et la démocratie doivent s'améliorer.

Le premier est l'inclusion, qu'il faut renforcer. C'est en fait l'essentiel de l'exposé de M. Van Reybrouck.

Le deuxième est la rencontre entre les entités fédérées, ainsi que l'échange de vues et la décision sur les compétences partagées, voire sur l'ensemble du pays. Le Sénat ne remplit pas ce rôle.

Le troisième est la mission législative, la rigueur qu'elle exige et le ralentissement du processus décisionnel. Nous devons évoluer vers un système politique qui laisse davantage le temps de se forger une opinion et ne se focalise pas sur l'expression des opinions. À l'époque actuelle, le système repose sur des réflexes et très peu sur la réflexion.

Quant à savoir comment relever ces trois défis et comment faire progresser la démocratie – grâce à une forme de bicaméralisme ou à une chambre unique –, c'est, selon M. Calvo, une question accessoire.

L'important est de formuler clairement en quoi consiste le bicaméralisme et, sur ce plan, M. Calvo se rallie à la vision présentée par M. Loones. Le progrès démocratique peut et doit aussi se réaliser autrement que par un véritable système bicaméral. Il importe de noter que les experts ont expliqué très clairement que les pays sans bicaméralisme étaient plutôt des exceptions. Cela doit nous inciter à faire preuve de retenue. La suppression du Sénat peut paraître une bonne idée mais il faut prendre garde à ce qu'elle n'équivaille pas à un recul démocratique. Aux Pays-Bas, on plaide plutôt pour un renforcement de la Première Chambre que pour son affaiblissement. La récente commission nationale Remkes y était surtout chargée d'étudier la manière de consolider la Première Chambre. Il était en l'occurrence plutôt question de la

iets heel anders dan via loting een soort van tweekamerstelsel op te richten dat over dezelfde domeinen beslist.

Het lid concludeert dat het voor hem duidelijk is dat de Senaat in zijn huidige vorm niet kan blijven bestaan. Constitutioneel is een afschaffing of een hervorming gedurende deze legislatuur niet mogelijk maar het belangrijkste is voor hem dat hierover het debat wordt aangegaan.

De heer Calvo stelt dat zowel zijn partij als hijzelf voor de Senaat niet meteen een toekomst zien. Belangrijker is echter te formuleren welke democratische winst zij graag willen boeken en dan zien zij ten minste drie punten waarop het land en de democratie beter moeten worden.

Ten eerste moet het inclusiever. Dat is eigenlijk het verhaal van de heer Van Reybrouck.

Een tweede punt is de ontmoeting tussen de deelstaten en de besluitvorming en gedachtewisseling over gedeelde bevoegdheden maar misschien ook wel over het geheel van het land. Ook dat maakt de huidige Senaat niet waar.

Ten derde is er de wetgevende opdracht, de grondigheid ervan en het vertragen van de besluitvorming. Men moet naar een politiek systeem dat meer tijd laat voor meningsvorming en niet alleen rond meningsuiting draait. De huidige tijd is er een van reflexen en heel weinig van reflectie.

Hoe deze drie uitdagingen worden aangepakt en hoe de democratische winst wordt gerealiseerd – in een vorm van bicameralisme of in één kamer – is voor de heer Calvo ondergeschikt.

Het is belangrijk helder te formuleren wat bicameralisme is en de heer Calvo wil zich daarvoor aansluiten bij de visie zoals ze door de heer Loones werd geformuleerd. Democratische winst kan en moet echter ook op andere manieren dan door een echt bicameraal stelsel worden geboekt. Belangrijk is dat de experts heel duidelijk aangaven dat landen zonder bicameralisme eerder de uitzondering zijn. Dat moet een aanmoediging tot terughoudendheid zijn. Afschaffen klinkt goed maar men moet oppassen dat het niet voor democratisch verlies zorgt. In Nederland pleit men ervoor de Eerste Kamer eerder te versterken dan ze af te zwakken. De recente staatscommissie-Remkes had vooral de opdracht na te gaan hoe de Eerste Kamer kon worden versterkt. Daarbij gaat het eerder over de derde opdracht, de wetgevende

troisième mission, à savoir le rôle législatif, de pouvoir et contre-pouvoir, de la réflexion. Les Pays-Bas ne sont en effet pas composés d'entités fédérées et les Néerlandais ne comptent pas tellement sur la Première Chambre pour rendre la démocratie plus inclusive.

M. Calvo voudrait savoir si les experts jugent possible d'obtenir le même progrès démocratique au sein d'une Chambre rénovée.

Il est sincèrement convaincu que, pour rendre la démocratie plus inclusive, il vaut peut-être mieux que les thèmes nationaux soient traités au sein de la Chambre. La situation est un peu différente en ce qui concerne les échanges entre les entités fédérées. Ceux-ci nécessitent l'existence d'un lieu où les entités fédérées pourront se retrouver, mais il faut aussi que ce lieu accueille également des membres de la Chambre par exemple. La composition actuelle du Sénat ne permet pas ce cas de figure. C'est la troisième fonction qui incite surtout M. Calvo à opter pour un système bicaméral. Il évoque la seconde lecture qui n'existe plus au Sénat et qui est souvent une formalité à la Chambre. Quelle pourrait être, selon les experts, la plus-value démocratique à cet égard, par exemple, dans un système monocaméral? La mission législative et le ralentissement du travail législatif sont les aspects qui ont été le moins souvent évoqués. Quasiment personne n'a défendu le bicaméralisme au nom de la mission législative. Qu'en pensent les experts? Existe-t-il, selon eux, d'autres moyens que le bicaméralisme de renforcer la mission législative et la réflexion?

M. Calvo se passionne pour la recherche de moyens permettant de faire progresser la démocratie sur ces trois fronts. Il a également le sentiment que les responsables politiques doivent admettre que le Sénat ne peut plus aujourd'hui remplir les missions évoquées. Si une seconde chambre subsiste, elle devra peut-être se voir confier une unique mission spécifique, car il est très difficile de centraliser ces diverses missions dans un seul système. Il espère donc plutôt obtenir cette plus-value démocratique au sein d'une Chambre rénovée qui sera plus inclusive et multipliera les échanges avec les entités fédérées.

Le bilan que M. Van Goidsenhoven tire des quatre exposés est que la question est autrement plus nuancée que les prises de position qui ont dernièrement défrayé les médias. Il en ressort qu'on a besoin, aujourd'hui peut-être plus que par le passé, d'une seconde chambre. Celle-ci semble en effet indispensable à la mise en œuvre du fédéralisme. C'est d'ailleurs là que réside le paradoxe. Le souhait de se débarrasser du Sénat s'explique

rol, macht en tegenmacht, reflectie. Nederland heeft immers geen deelstaten en voor het inclusiever maken van de democratie kijken de Nederlanders niet zozeer naar de Eerste Kamer.

De heer Calvo wil van de experts weten of ze manieren zien om diezelfde democratische winst te boeken in de schoot van een hernieuwde Kamer.

Hij is er oprecht van overtuigd dat men om de democratie inclusiever te maken voor nationale thema's misschien wel beter in de schoot van de Kamer werkt. Voor de uitwisseling tussen de deelstaten ligt dat een beetje anders. Daarvoor is er een plek nodig waar de deelstaten aanschuiven, maar dan moet er ook een plek zijn waar bijvoorbeeld de Kamerleden aanschuiven. In de huidige samenstelling van de Senaat is dat niet het geval. De derde functie doet de heer Calvo nog het meest overwegen om toch voor een bicameraal stelsel te kiezen. Denk aan een tweede lezing, die er nu niet meer is en die ook in de Kamer vaak een formaliteit is. Hoe zien de experts de democratische winst, bijvoorbeeld in een stelsel met slechts één kamer? Het punt van de wetgevende opdracht en het vertragen van het wetgevend werk is het minste aan bod gekomen. Er was niet echt iemand die een pleidooi hield voor het bicameralisme vanuit de wetgevende opdracht. Hoe kijken de verschillende sprekers daarnaar of zien zij ook andere manieren dan het bicameralisme om de wetgevende opdracht en de reflectie te versterken?

De heer Calvo is gepassioneerd door een zoektocht naar manieren om op die drie fronten democratische winst te boeken. Hij voelt ook dat politici moeten erkennen dat de Senaat vandaag de taken niet kan invullen. Als er nog een tweede kamer blijft, dan moet ze misschien wel één specifieke opdracht krijgen, want het is heel moeilijk om die verschillende opdrachten in één stelsel samen te brengen. Hij mikt er dan ook eerder op te proberen de winst te boeken in een vernieuwde Kamer die inclusiever is en meer uitwisseling heeft met de deelstaten.

De balans die de heer Van Goidsenhoven van de vier uiteenzettingen maakt, is dat het probleem veel genuanceerder is dan de standpunten die onlangs in de media aan bod kwamen. Er blijkt uit dat men vandaag misschien meer dan in het verleden een tweede kamer nodig heeft. Ze lijkt immers onontbeerlijk om het federalisme tot stand te brengen. Precies dat is paradoxaal. Men wil zich van de Senaat ontdoen hetzij omdat

essentiellement, soit par le fait qu'il est identifié par certains comme un maillon qui permettrait précisément au fédéralisme de fonctionner, soit par des considérations de coût. Le fonctionnement du Sénat n'est à l'heure actuelle certes pas optimal, mais ce n'est pas une fatalité. Comme cela a été souligné dans les exposés, un Sénat a une plus-value à offrir dans le cadre du fédéralisme s'il fonctionne bien et qu'il peut jouer un véritable rôle.

Comme son collègue M. Uyttendaele, l'intervenant s'étonne de la volonté de transformer absolument le Sénat en une assemblée citoyenne, comme si on postulait que le Sénat est définitivement devenu une coquille vide. Pourquoi vouloir à tout prix faire des citoyens un succédané d'élus? Plutôt que de chercher à créer un nouveau microcosme politique parlementaire, ce serait peut-être l'occasion de réfléchir à des pistes plus innovantes, à une forme de démocratie plus «hors les murs» et plus ouverte sur des catégories qui ont du mal à s'inscrire dans les processus participatifs. Les outils technologiques disponibles à l'heure actuelle permettent de voir les choses sous un autre angle et d'envisager des pistes plus novatrices. On ne doit pas nécessairement faire venir des citoyens dans une enceinte; il faut peut-être aussi faire en sorte que le politique sorte davantage de son confort et de ses locaux lambrissés.

Les experts sont sans doute globalement d'accord avec l'affirmation d'André Alen selon laquelle un système bicaméraliste répond au principe de participation si les entités fédérées sont représentées dans l'une des deux chambres. Dans le cadre du fédéralisme belge, le Sénat ne devrait-il pas devenir l'institution par excellence pour toutes les formes de coopération? Dans l'affirmative, quelles sont les compétences qu'il serait judicieux de conférer au Sénat en tant que chambre des entités fédérées? Le constituant n'a-t-il pas manqué deux opportunités majeures dans la réalisation du fédéralisme en retirant au Sénat ses compétences en matière d'assentiment aux traités internationaux et d'approbation des accords de coopération?

Le bicaméralisme allemand est souvent cité en exemple. Il permet aux gouvernements fédérés, les *Länder*, de participer à la législation fédérale et leur donne un droit de veto spécial sur les lois relatives à des domaines de compétences concurrentes.

Selon les experts, serait-il opportun de transposer en Belgique cette logique ou risquerait-elle d'induire un élément de perturbation? Il a été beaucoup question dans les débats de donner de nouvelles perspectives au

sommigen hem juist zien als een schakel die het federalisme kan doen werken, hetzij om financiële redenen. De werking van de Senaat is momenteel zeker niet optimaal, maar het kan anders. Zoals in de uiteenzettingen werd onderstreept, heeft de Senaat een meerwaarde te bieden in het raam van het federalisme, als hij goed functioneert en hij een echte rol mag spelen.

Zoals zijn collega de heer Uyttendaele onderstreept, verbaast het ook spreker dat men de Senaat absoluut wil veranderen in een burgerassemblee, alsof men vindt dat de Senaat definitief een lege doos is geworden. Waarom wil men tot elke prijs van burgers een surrogaat voor verkozenen maken? In plaats van te proberen een nieuwe parlementaire microkosmos tot stand te brengen, is dit misschien de kans om na te denken over vernieuwendere mogelijkheden, over een vorm van democratie die meer «*out of the box*» is en meer open voor groepen die moeilijk aansluiting vinden bij participatieve processen. Met de technologische middelen waar we nu over beschikken, kunnen we de zaken uit een andere invalshoek bekijken en vernieuwendere mogelijkheden onderzoeken. Men hoeft de burgers niet noodzakelijk in een vergaderzaal te laten komen. Men moet er misschien ook voor zorgen dat de politici meer uit hun comfortzone en hun knus beklede lokalen komen.

De experten zijn het waarschijnlijk globaal eens met de stelling van André Alen dat een tweekamerstelsel aan het participatieprincipe beantwoordt als de deelstaten in een van beide kamers vertegenwoordigd worden. Moet de Senaat in het Belgisch federalisme niet de instelling bij uitstek worden voor alle vormen van samenwerking? Zo ja, welke bevoegdheden is het verstandig aan de Senaat als kamer van de deelstaten te geven? Heeft de grondwetgever niet twee belangrijke kansen voor de verwezenlijking van het federalisme laten liggen door de Senaat zijn bevoegdheden voor het instemmen met internationale verdragen en voor het goedkeuren van samenwerkingsakkoorden af te nemen?

Vaak stelt men het Duitse tweekamerstelsel als voorbeeld. Het geeft de regeringen van de deelstaten, de *Länder*, de kans in de federale wetgeving te participeren en geeft hun een speciaal vetorecht voor wetten betreffende aangelegenheden van concurrerende bevoegdheden.

Is het volgens de experten opportuun die logica in België over te nemen of dreigt men een storend element in te voeren? In de debatten heeft men het vaak gehad over het geven van nieuwe vooruitzichten aan de Senaat,

Sénat en le réformant ou en le transformant, mais la piste d'une suppression reste aussi envisageable, même si elle n'a rien d'évident. Dans ce cas, faudrait-il restaurer impérativement des mécanismes équivalents assurant la prise en compte des intérêts fédérés dans l'exercice du pouvoir législatif fédéral? Dans l'affirmative, quels mécanismes les experts entrevoient-ils en la matière?

M. Demeuse partage le constat selon lequel, au fil des réformes de l'État, les compétences du Sénat se sont finalement réduites à peau de chagrin et son utilité est devenue assez relative. Néanmoins, le Sénat présente une spécificité déjà évoquée qui l'intéresse particulièrement: il est composé de parlementaires issus des Régions et des Communautés. Pour M. Demeuse, lui-même issu du Parlement de Wallonie, c'est une richesse que de pouvoir échanger avec ses collègues des Parlements flamand, germanophone et bruxellois. Il est convaincu de l'utilité d'un tel lieu de discussion pour un fédéralisme mature, mais la question est de savoir quel est le meilleur endroit ou le meilleur mécanisme pour ce type de discussion.

Par conséquent, la première question que M. Demeuse souhaite approfondir est la suivante: ce lieu de rencontre entre les députés des Communautés et des Régions doit-il absolument être une assemblée spécifique et permanente ou existe-t-il un autre moyen de susciter ce type d'échanges? En matière de climat, par exemple, le dialogue interparlementaire mis en place s'est révélé particulièrement riche et utile. Ne pourrait-on imaginer des mécanismes de ce type pour assurer un dialogue entre Communautés et Régions? Quelles seraient les limites et les opportunités de ce type de mécanisme alternatif?

Il lui semble également intéressant et important d'associer les Communautés et les Régions au processus de révision de la Constitution et aux réformes de l'État. C'est l'un des rares moments où le Sénat joue encore un rôle. Qu'en pensent les orateurs? D'aucuns ont en effet évoqué des alternatives à l'existence du Sénat dans le cadre de l'association des Communautés et des Régions à la révision de la Constitution.

La suppression du Sénat ne doit évidemment pas être envisagée pour des raisons financières car il s'agirait d'une position facile et assez populiste, mais pour une question d'efficacité. Il convient d'utiliser le mieux possible les infrastructures et le personnel. Or, il y a là un enjeu fondamental, largement évoqué lors de la

door hem te hervormen of door hem te transformeren, maar ook afschaffing blijft een mogelijkheid, ook al is dat geenszins evident. Moet men in dat geval absoluut vergelijkbare mechanismen instellen, die ervoor zorgen dat er bij de uitoefening van de federale wetgevende macht rekening wordt gehouden met de belangen van de deelstaten? Zo ja, welke mechanismen komen daar volgens de experts voor in aanmerking?

De heer Demeuse is het eens met de vaststelling dat de bevoegdheden van de Senaat van staatshervorming tot staatshervorming uiteindelijk verschrompeld zijn en dat zijn nut vrij relatief is geworden. Toch heeft de Senaat een reeds vermelde specifieke eigenschap die hem bijzonder interesseert: hij bestaat uit parlementsleden van de Gewesten en Gemeenschappen. Voor de heer Demeuse, die zelf uit het Waals Parlement komt, is het een verrijking van gedachten te kunnen wisselen met de collega's van het Vlaams, Duitstalig en Brussels Parlement. Hij is overtuigd van het nut van een dergelijke plaats van debat voor een rijp federalisme, maar de vraag is wat de beste plaats of het beste mechanisme voor dergelijk debat is.

De eerste vraag die de heer Demeuse bijgevolg grondig wil behandelen, is de volgende: moet de ontmoetingsplaats voor volksvertegenwoordigers van Gemeenschappen en Gewesten absoluut een specifieke en permanente assemblee zijn of bestaat er een ander middel om dat soort uitwisseling tot stand te brengen? Wat bijvoorbeeld het klimaat betreft, is de interparlementaire dialoog die tot stand is gekomen bijzonder rijk en nuttig gebleken. Kan men dergelijke mechanismen niet bedenken om een dialoog tussen Gemeenschappen en Gewesten te verzekeren? Wat kunnen de limieten en de mogelijkheden van dergelijk alternatief mechanisme zijn?

Het lijkt hem ook interessant en belangrijk om de Gemeenschappen en Gewesten bij het proces van de grondwetsherziening en de staatshervormingen te betrekken. Het is een van de schaarse momenten waarop de Senaat nog een rol speelt. Wat denken de sprekers ervan? Sommigen hadden het immers over alternatieven voor het bestaan van de Senaat in het raam van de betrokkenheid van de Gemeenschappen en Gewesten bij de grondwetsherziening.

Uiteraard mag men de afschaffing van de Senaat niet overwegen om financiële redenen, want dat zou een gemakkelijk en vrij populistisch standpunt zijn, maar wel om redenen van efficiëntie. Het is raadzaam de infrastructuur en het personeel zo goed mogelijk te gebruiken. Daar ligt echter een fundamentele uitdaging,

présente séance, celui qui consiste à retisser le lien de confiance entre les citoyens et le monde politique. Il s'agit de cette fameuse question de la participation citoyenne. À cet égard, M. Demeuse est assez sensible aux propos de M. Van Reybrouck, qui font écho aux travaux menés pendant deux ans au sein de la commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté du Sénat qui ont abouti à un rapport d'information sur la nécessaire modernisation de notre démocratie par cette participation citoyenne.

Quel est l'avis de M. Van Reybrouck sur la plus-value d'une assemblée citoyenne tirée au sort, notamment par rapport à une assemblée mixte qui serait composée de citoyens et de députés ou sénateurs? Envisage-t-il un outil permanent ou des réunions ponctuelles sur certains sujets et quels seraient les avantages et les inconvénients de chacune de ces formules? De façon plus générale, quelles sont pour lui les différentes balises et conditions pour que ce type de participation citoyenne ne soit pas juste un gadget et soit réellement institutionnalisée? La pire des choses serait de donner l'impression que l'on fait de la participation citoyenne, sans assurer de suivi, donc en quelque sorte juste pour faire plaisir à la population.

Mme Brouwers souhaite évoquer la raison principale pour laquelle des parlementaires régionaux siègent au Sénat, à savoir la compétence constituante. Durant les périodes sans grandes réformes de l'État, le Sénat donne l'impression de ne pas avoir grand-chose à faire. Il n'est donc pas surprenant que l'on réfléchisse aussi à la possibilité de donner aux citoyens davantage voix au chapitre par le biais du Sénat. Mais, de là à conférer un ancrage quasi constitutionnel à cette participation citoyenne, ce serait quand même aller un peu loin, selon Mme Brouwers. Les modalités de cette participation pourraient aussi être fixées dans le Règlement du Sénat. La discussion ne manque assurément pas d'intérêt, mais l'intervenante a le sentiment qu'avec ces trois entités, à savoir la Chambre, le Sénat et une assemblée citoyenne, on passerait d'un bicaméralisme à un tricaméralisme alors qu'il y a déjà tellement d'assemblées parlementaires en Belgique.

Lors d'un colloque organisé en 2001, le professeur Alen avait déclaré ce qui suit: «Bien qu'il n'existe pas de modèle type d'un État fédéral (...), on distingue traditionnellement trois canons du fédéralisme, à savoir l'autonomie, la participation et la coopération. C'est en particulier le second principe, la participation, qui justifie l'existence d'une seconde Chambre des États représentant les entités fédérées. Le principe de

waarover we het uitgebreid hebben gehad tijdens deze vergadering, namelijk het herstellen van de vertrouwensband tussen de burgers en de politieke wereld. Het is het fameuze probleem van de burgerparticipatie. De heer Demeuse is wat dat betreft nogal gevoelig voor de woorden van de heer Van Reybrouck, die weerklank geven aan de werkzaamheden die gedurende twee jaar in de commissie van de Senaat voor de Democratische Vernieuwing en Burgerschap plaatsvonden en die tot het informatieverslag hebben geleid over de noodzaak om onze democratie door middel van die burgerparticipatie te moderniseren.

Wat denkt de heer Van Reybrouck van de meerwaarde van een burgerassemblee bij lottrekking, in plaats van een gemengde assemblee die uit burgers en volksvertegenwoordigers of senatoren bestaat? Denkt hij aan een permanent instrument of aan gelegenhedenvergaderingen over bepaalde thema's en wat zijn de voor- en nadelen van die beide formules? Wat zijn meer algemeen voor hem de diverse richtpunten en voorwaarden opdat dergelijke burgerparticipatie meer is dan een gadget en echt geïnstitutionaliseerd wordt? Het zou erg kwalijk zijn mocht men de indruk wekken dat men burgerparticipatie alleen instelt om de bevolking te plezieren, zonder enige follow-up te verzekeren.

Mevrouw Brouwers wenst in te gaan op het belangrijkste punt waarom regionale parlementsleden in de Senaat zitten, namelijk het grondwetgevende aspect. In periodes zonder grote staatshervormingen lijkt het soms alsof de Senaat niet veel om handen heeft. Dan is het niet zo eigenaardig dat men er ook over denkt om via de Senaat burgers meer inspraak te geven. Zo'n inspraak in het systeem bijna grondwettelijk verankeren, gaat voor mevrouw Brouwers toch wat ver. Het kan ook via het Reglement van de Senaat worden geregeld. Het is zeker een interessante discussie maar ze heeft het gevoel dat men van een bicameralisme naar een tricameralisme gaat, met Kamer, Senaat en burgerparlement. En er zijn in België al zoveel parlementen.

In 2001 heeft professor Alen tijdens een colloquium gezegd: «Hoewel er geen typemodel van een Federale Staat bestaat, onderkent men traditioneel drie wetmatigheden in het federalisme, namelijk de autonomie, de participatie en de coöperatie. Inzonderheid de participatie verantwoordt het bestaan van een tweede kamer die de deelstaten vertegenwoordigt. Het participatiebeginsel houdt in dat de deelstaten deelnemen aan de federale

participation signifie que les entités fédérées participent au processus décisionnel fédéral. Dans un État fédéral, cette participation est primordiale pour les règles de la Constitution fédérale et de la législation fédérale qui régissent le statut des entités fédérées. Ces règles ne peuvent être unilatéralement modifiées par l'État fédéral sans l'intervention ou l'accord préalable des entités fédérées. (*traduction*)» Telle est précisément la vocation actuelle du Sénat.

Mme Brouwers souhaite donc que les experts expliquent comment garantir et réglementer au mieux la participation des entités fédérées en matière de réglementation institutionnelle au sens large, et donc pas uniquement pour la Constitution. Elle signale à cet égard que, lors d'un congrès récent, son parti a approuvé l'idée d'instaurer une chambre constituante composée à la fois de députés des entités fédérées et de députés de la Chambre. On pourrait peut-être y ajouter la représentation des entités fédérées dans des institutions internationales.

Dans ce contexte, Mme Brouwers a une question spécifique à poser au professeur Matthijs. Elle dit avoir compris qu'il attribuerait toutes les compétences constitutantes au Sénat, tel qu'il est composé aujourd'hui. Est-ce exact? N'y aurait-il plus, selon lui, aucun rôle pour la Chambre dans ce domaine?

M. Pieters constate que plusieurs intervenants se demandent si le Sénat est encore utile dans sa forme actuelle, ce qui pose la question de son remaniement voire de sa suppression. S'agissant des compétences, on pourrait aussi raisonner différemment et donner encore plus de compétences aux Régions. Le Sénat, flanqué de la Cour constitutionnelle, aurait alors une compétence législative sur des matières à caractère général et la Chambre pourrait être supprimée. Le fait que l'institution qui détient la compétence suprême s'appelle Sénat ou Chambre des représentants importe peu.

M. Pieters a une question au sujet de la participation citoyenne. Les élus sont élus par les citoyens et c'est ce qui leur confère leur légitimité. Les mandataires politiques n'écourent-ils pas les citoyens? C'est quand même ce qu'ils sont censés faire. Quelle est la différence entre un référendum contraignant et la participation citoyenne?

Le membre réagit à la remarque de M. Matthijs selon laquelle il n'y a pas la majorité des deux tiers requise pour la suppression du Sénat. Or, dans le système que M. Matthijs propose et qui ne manque d'ailleurs pas de créativité selon l'intervenant, une majorité des

besluitvorming. In de Federale Staat is dit noodzakelijk voor ten minste de regels in de federale Grondwet en de federale wetgeving die het statuut van de deelstaat regelen. Deze regels kunnen niet eenzijdig door de Federale Staat gewijzigd worden zonder de voorafgaande tussenkomst of instemming van de deelstaten.» Net dat gebeurt momenteel via de Senaat.

Mevrouw Brouwers wil van de experts dan ook graag weten hoe de participatie van de deelstaten in de institutionele regelgeving in de brede zin – dus niet alleen voor de Grondwet – het best wordt gegarandeerd en geregeld. In dit verband heeft haar partij recent op een congres het standpunt goedgekeurd dat gestreefd moet worden naar een grondwetgevende kamer met zowel vertegenwoordigers van de deelstaten als van de Kamer. Misschien kan de vertegenwoordiging van de deelstaten in internationale instellingen daaraan worden toegevoegd.

In die context heeft mevrouw Brouwers een specifieke vraag voor professor Matthijs. Begrijpt ze het goed dat hij alle grondwetgevende bevoegdheden aan de Senaat zou geven, zoals die vandaag is samengesteld? Ziet hij daarin dan geen rol meer weggelegd voor de Kamer?

De heer Pieters stelt vast dat verschillende sprekers zich afvragen of de Senaat in zijn huidige vorm nog zin heeft. Daaruit vloeit de vraag om de Senaat af te schaffen of om te vormen. Als het over bevoegdheden gaat, zou men ook anders kunnen redeneren en nog meer bevoegdheden aan de Gewesten geven. De Senaat zou dan, geflankeerd door het Grondwettelijk Hof, een wetgevende bevoegdheid hebben over algemene zaken en de Kamer zou kunnen worden afgeschaft. Of de instelling met de hoogste bevoegdheid Senaat of Kamer heet maakt eigenlijk niet uit.

De heer Pieters heeft een vraag over burgerparticipatie. De verkozenen zijn verkozen door de burgers en hebben daardoor legitimiteit. Luisteren wij als politici niet naar burgers? Dat horen wij toch te doen. Wat is het verschil tussen een bindend referendum en burgerparticipatie?

Het lid gaat in op de opmerking van de heer Matthijs die zegt dat de vereiste tweederdemeerderheid voor de afschaffing van de Senaat er niet blijkt te zijn. Voor het systeem dat de heer Matthijs voorstelt, dat de spreker overigens wel creatief vindt, is echter ook

deux tiers est aussi requise. Il pense qu'il est légitime de vouloir supprimer le Sénat dans sa forme actuelle, mais un nom n'est qu'un nom. À l'étranger, le titre de sénateur a plus de prestige que celui de député flamand. L'institution dotée de la compétence suprême pourrait très bien s'appeler «Sénat», mais elle devrait alors disposer des compétences constitutionnelles et budgétaires à l'avenant au lieu d'être réduite à une chambre de réflexion. Si l'on déplaçait davantage le centre de gravité des compétences vers les Régions en laissant l'exercice de compétences à caractère plus général à la plus haute autorité fédérale, on pourrait mettre en place un système plus ou moins bicaméral. La coopération interparlementaire serait aussi plus efficace. Lors des auditions, de nombreux intervenants ont souligné que la coopération obligatoire, qui est la raison d'être du Sénat, ne fonctionne pas. Si des accords de coopération sont possibles et qu'une demande de coopération émane d'une chambre ou d'une Région, les choses se passent beaucoup mieux.

Mme Hugon revient sur la proposition de M. Rigaux concernant la surreprésentation de certains territoires dans la composition du Sénat. Comment compte-t-il répondre aux critiques que sa proposition ne manquera pas de susciter et qui seront semblables à celles relatives au Sénat américain? Comment éviter les effets négatifs sur la démocratie du modèle du Compromis du Connecticut qui a accordé deux voix à chaque État américain quelle que soit sa population? Les critiques portent sur le déficit de représentativité, le pouvoir de blocage donné à des sénateurs ne représentant qu'une minorité de citoyens. Certes, ce que propose M. Rigaux ne va pas aussi loin puisqu'il propose des entités à vingt sénateurs et à dix sénateurs, mais il gomme les rapports de population entre les différents territoires, et ce, tout en proposant d'étendre les pouvoirs du Sénat. Un citoyen de la région de langue allemande pourrait avoir trente fois plus de poids qu'un citoyen de la Région flamande.

2) Réponses des experts

a) M. Van Reybrouck

M. Van Reybrouck formule des réponses globales, en commençant par les questions de M. Uyttendaele qu'il résume en trois questions: pourquoi une assemblée citoyenne? Pourquoi au Sénat? Et avec quelles compétences?

Pourquoi une assemblée citoyenne? Pour deux raisons majeures. D'une part, une assemblée citoyenne peut

een tweederdere meerderheid vereist. Hij denkt dat het gerechtvaardigd is om de Senaat zoals hij nu is, af te schaffen, maar what's in a name? In het buitenland heeft de titel van senator meer aanzien dan de titel van Vlaams volksvertegenwoordiger. De instelling met de hoogste bevoegdheid mag gerust Senaat heten maar ze moet dan ook de bijbehorende grondwettelijke en budgettaire bevoegdheden krijgen, in plaats van ze tot een reflectiekamer te maken. Als de bevoegdheden meer naar de Gewesten zouden verlegd worden, en men het hoogste federale niveau het algemenere werk zou toevertrouwen, zou men een min of meer bicameraal systeem kunnen uitbouwen. Ook de interparlementaire samenwerking zou beter werken. In de hoorzittingen hebben veel sprekers erop gewezen dat verplichte samenwerking, wat de Senaat in wezen is, niet werkt. Zodra er samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan en er een vraag tot samenwerking vanuit één van de kamers of Gewesten is, dan werkt het veel beter.

Mevrouw Hugon komt terug op het voorstel van de heer Rigaux over de oververtegenwoordiging van bepaalde gebieden in de samenstelling van de Senaat. Hoe denkt hij te antwoorden op de kritiek die zijn voorstel ongetwijfeld zal oogsten en die vergelijkbaar is met de kritiek op de Amerikaanse Senaat? Hoe voorkomt men de negatieve gevolgen voor de democratie van het Connecticut Compromise model, dat elke Amerikaanse staat twee stemmen gaf, ongeacht zijn bevolkingsaantal? De kritiek behelst het representativiteitsstekort, het feit dat men senatoren die slechts een minderheid van de burgers vertegenwoordigen een blokkeringsmacht geeft. Het is waar dat wat de heer Rigaux voorstelt niet zo ver gaat, want hij stelt deelstaten met twintig senatoren en met tien senatoren voor, maar hij werkt de demografische verhoudingen tussen de gebieden weg en stelt bovendien tegelijk voor om de bevoegdheden van de Senaat uit te breiden. Een burger uit het Duitstalige Gewest kan dertig maal meer wegen dan een burger uit het Vlaamse Gewest.

2) Antwoorden van de deskundigen

a) De heer Van Reybrouck

De heer Van Reybrouck geeft globale antwoorden en begint met de vragen van de heer Uyttendaele, die hij in drie vragen samenvat: waarom een burgerassemblee? Waarom in de Senaat? En met welke bevoegdheden?

Waarom een burgerassemblee? Om twee belangrijke redenen. Enerzijds kan een burgerassemblee het

renforcer la confiance et, d'autre part, elle accroît l'efficacité. Les chiffres concernant la confiance sont inquiétants. D'un sondage effectué il y a quelques années par la VRT auprès des primovotants flamands, il ressortait que 26 % d'entre eux n'avaient plus confiance dans le système parlementaire et lui préféreraient un leader fort; au sein des primovotants fréquentant l'enseignement technique, ce pourcentage atteignait même 60 à 70 %. Le système parlementaire belge, vieux de deux siècles, n'a donc plus de valeur pour une nouvelle génération. Un autre sondage réalisé par la RTBF il y a quelques mois montre que 40 % des Belges n'ont plus confiance dans le système parlementaire et donneraient la préférence à un leader fort. Inclure les gens, c'est renforcer la participation et l'engouement pour le travail réalisé au sein du système bicaméral belge.

Pourquoi au Sénat? M. Van Reybrouck pense que le Sénat est à la recherche d'un nouveau souffle, d'une nouvelle fonction. Pourquoi ne pas répondre en même temps à l'aspiration de la population et au vide ressenti par le Sénat? La Chambre serait aussi un lieu approprié, mais le Sénat semble offrir une opportunité institutionnelle.

Quelles seraient les compétences d'un Sénat participatif? M. Van Reybrouck se réfère à la décision du Parlement de la Communauté germanophone qui accorde au Conseil citoyen permanent les mêmes pouvoirs qu'à la Communauté germanophone elle-même.

Il est peut-être exact que M. Van Reybrouck pourrait se qualifier de néo-bicaméraliste, s'il faut absolument appeler les choses par leur nom. L'intervenant en vient à la question de M. Loones, qui voudrait savoir si un dispositif de participation citoyenne est utile dès lors que l'on peut travailler aussi avec des sondages d'opinion ou des référendums structurels. La grande différence entre ces deux outils est qu'avec les sondages d'opinion, on ne sait pas avec certitude dans quelle mesure les réponses sont mûrement réfléchies. Selon l'analyse classique, avec les sondages d'opinion, on prend le pouls de la société alors que dans un processus participatif et délibératif, on laisse la société s'exprimer. Il est intéressant de trouver un équilibre. Il ne sert à rien de tirer des citoyens au sort si, par la suite, on ne les informe pas ou si on ne leur donne pas le temps ni la possibilité de réfléchir. Un célèbre politologue américain, James Fishkin, a déclaré un jour qu'avec un sondage d'opinion, on demande aux gens ce qu'ils pensent d'un sujet alors qu'ils n'y pensent pas tandis que dans un processus délibératif, on leur demande ce qu'ils pensent d'un sujet après qu'ils ont dû y penser. C'est la grande différence.

vertrouwen versterken en anderzijds vergroot hij de efficiëntie. De cijfers betreffende het vertrouwen zijn verontrustend. Uit een peiling die de VRT enkele jaren geleden hield bij de Vlamingen die voor het eerst stemden, bleek dat 26 % onder hen geen vertrouwen meer had in het parlementair stelsel en liever een sterke leider had. Bij de nieuwe kiezers uit het technisch onderwijs bedroeg dit percentage 60 à 70 %. Het Belgische parlementaire stelsel, dat twee eeuwen oud is, heeft voor een nieuwe generatie dus geen waarde meer. Een andere peiling, die de RTBF enkele maanden hield, toont aan dat 40 % van de Belgen geen vertrouwen meer heeft in het parlementair stelsel en een sterke leider verkiest. Mensen insluiten, dat is de participatie in en het enthousiasme voor het werk dat in het Belgische tweekamerstelsel verricht wordt, opvoeren.

Waarom in de Senaat? De heer Van Reybrouck denkt dat de Senaat zijn tweede adem, een nieuwe functie zoekt. Waarom zou men niet tegelijk een antwoord geven op de verzuchtingen van de bevolking en op het vacuüm dat de Senaat voelt? De Kamer kan ook een geschikte plaats zijn, maar kennelijk biedt de Senaat een institutionele opportuniteit.

Welke bevoegdheden kan een participatieve Senaat hebben? De heer Van Reybrouck verwijst naar de beslissing van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, die de vaste *Bürgerrat* dezelfde bevoegdheden geeft als de Duitstalige Gemeenschap zelf.

Het is misschien waar dat de heer Van Reybrouck zichzelf zou kunnen omschrijven als een neobicameralist, als men er dan toch een term op wil plakken. Spreker komt tot de vraag van de heer Loones of het nodig is om met burgerparticipatie te werken als men ook met structurele opiniepeilingen of referenda kan werken. Het grote verschil tussen beide is dat men bij opiniepeilingen niet zeker weet hoe doordacht de antwoorden zijn. Volgens een klassieke analyse meet men met opiniepeilingen wat er speelt in de onderbuik van de samenleving, terwijl in een participatief, deliberatief proces, men de hersenen van de samenleving kan laten spreken. Het is interessant om een evenwicht te maken. Het heeft geen zin om burgers te loten als men ze vervolgens niet informeert, of hun niet de tijd en de ruimte geeft om na te denken. Een bekende Amerikaanse politicoloog, James Fishkin, heeft ooit gezegd: «Met een opiniepeiling vraag je aan de mensen wat ze denken als ze niet denken. Bij een deliberatief proces vraag je hen wat ze denken nadat ze hebben moeten denken.» Dat is het grote verschil.

À la question de M. Loones de savoir si cela accroît effectivement la légitimité, l'orateur répond qu'il existe des études scientifiques à ce sujet. Il renvoie aux travaux de deux professeurs belges, à savoir Didier Caluwaerts et Min Reuchamps (3).

Le plus grand processus délibératif jamais organisé en Europe est la Convention citoyenne pour le climat, mise sur pied par le président Macron en France. Une question s'est posée à la suite du mouvement des gilets jaunes: si des mesures ne pouvaient pas être imposées d'en haut, ne faudrait-il pas partir de la base, du niveau des citoyens? Cent cinquante citoyens issus de toute la France ont travaillé ensemble pendant huit mois. L'exercice a été impressionnant. Il a débouché sur un rapport contenant cent quarante-neuf propositions, et 80 % de la population était d'accord avec ses conclusions. La légitimité des résultats était donc très élevée. Selon l'intervenant, cela s'explique par plusieurs facteurs. Chaque Français pouvait se reconnaître dans le panel citoyen: un chauffeur de camion des Pyrénées, un enseignant du Jura ou une institutrice de Bretagne pouvait regarder les séances et se dire «j'aurais pu y participer moi aussi». C'est ce qu'on appelle la légitimité de l'*input*. Un sondage d'opinion a été effectué par la suite pour savoir si la population était d'accord avec les conclusions du rapport. Un tel sondage permet de demander à des personnes si elles adhèrent aux conclusions de participants qui leur ressemblent et qui ont eu le temps de réfléchir à la question.

L'intervenant suit de loin le processus mené par les ministres Clarinval et Verlinden. L'idée initiale consistait à combiner une plateforme en ligne et un panel mixte organisé par la suite, éventuellement au sein de la Chambre. Cette combinaison lui semblait très intéressante, et l'intervenant pense, à l'instar de M. Calvo, que la Chambre est aussi un lieu où peuvent se tenir des panels mixtes. La façon dont l'initiative a évolué récemment semble indiquer que l'on mise énormément sur la plateforme en ligne et qu'on ne parle plus guère de la suite du processus à la Chambre sous la forme d'un panel mixte. Si l'initiative se limite à une plateforme en ligne, elle ne sera pas tellement différente d'une boîte à idées que l'on plaçait autrefois au fond de la classe. Une expérience de plateforme en ligne est menée au niveau européen dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Les participants sont peu nombreux et ne sont absolument pas représentatifs du reste de la société. Selon M. Van Reybrouck, une plateforme numérique est intéressante lorsqu'elle est considérée comme une première étape servant de base aux travaux d'un panel mixte.

Op de vraag van de heer Loones of de legitimiteit effectief wordt verhoogd, antwoordt spreker dat daar wetenschappelijk onderzoek naar is gevoerd. Hij verwijst naar het werk van twee Belgische professoren Didier Caluwaerts en Min Reuchamps (3).

Het grootste deliberatief proces in Europa dat er ooit is geweest is de *Convention citoyenne pour le climat*, door Macron in Frankrijk. Na de gele hesjes rees de vraag of, indien maatregelen niet van bovenaf konden worden opgelegd, dat niet van onderuit, van bij de burgers moest gebeuren. Honderdvijftig burgers uit heel Frankrijk hebben een achttal maanden samengewerkt. Het was indrukwekkend: het resulteerde in een rapport met honderd negenenveertig voorstellen en 80 % van de Franse bevolking was het eens met de conclusies van dat rapport. De legitimiteit van de output was dus zeer hoog. Dat lag volgens spreker aan twee factoren. Ten eerste, kon iedere Fransman zich herkennen in het burgerpanel: een truckchauffeur uit de Pyreneeën, een onderwijzer uit de Jura of een kleuterleidster uit Bretagne keek naar die sessies en dacht: «ik had daar ook kunnen zitten». Dat heet inputlegitimiteit. In een opiniepeiling achteraf werd gevraagd of men het eens was met de conclusies uit het rapport. In zo een opiniepeiling kan men vragen of men het eens is met de conclusies van mensen met gelijke kenmerken als de respondenten, nadat die mensen de tijd gekregen hebben om daarover na te denken.

Spreker volgt vanop afstand het proces dat door minister Clarinval en minister Verlinden wordt geleid. Het oorspronkelijke idee was een combinatie van een online-platform, gevormd door een gemengd panel, eventueel in de Kamer. Die combinatie leek de heer Van Reybrouck zeer interessant. Spreker sluit zich aan bij de heer Calvo dat ook de Kamer de plaats kan zijn om met een gemengd panel te werken. In de recente ontwikkeling van het initiatief lijkt men heel sterk in te zetten op dat onlineplatform en wordt er nog weinig gesproken over de follow-up in de Kamer in de vorm van een gemengd panel. Als het initiatief beperkt wordt tot een onlineplatform, verschilt dat niet zoveel van een ideeënbus zoals er vroeger wel eens achteraan in het klaslokaal stond. Op Europees vlak werd geëxperimenteerd met een onlineplatform in het kader van de *Conference on the future of Europe*. Het aantal deelnemers is laag en is absoluut niet representatief voor de rest van de samenleving. Een digitaal platform vindt de heer Van Reybrouck interessant als een eerste stap waar vervolgens een gemengd panel verder mee aan de slag kan gaan.

(3) *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy*, 2018, Routledge.

(3) *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy*, 2018, Routledge.

La question de M. Daems sur la légitimité d'un processus délibératif revient souvent. L'intervenant cite l'exemple de la Communauté germanophone. Les décisions de l'Assemblée citoyenne (*Bürgerversammlung*) et du Conseil citoyen (*Bürgerrat*) constituent des avis à l'attention du Parlement germanophone. Ces avis sont impératifs mais non contraignants. C'est un élément essentiel. Dans le modèle bicaméral de la Communauté germanophone également, la légitimité repose toujours sur les mandataires politiques élus. La primauté des responsables politiques reste respectée, mais le décret dispose que des moments de rencontre sont prévus entre les citoyens et les politiques et que les décideurs politiques doivent réagir dans l'année et motiver leur décision par écrit s'ils décident de suivre un autre cap. On pourrait encore aller un peu plus loin, comme le fait actuellement la Pologne, à Gdansk, où des panels citoyens sont organisés très fréquemment. Si 80 % des citoyens adhèrent à une recommandation, celle-ci se transforme automatiquement en une proposition de loi au niveau local; le conseil communal ne fait que voter sur le texte. L'avis est encore plus impératif dans ce cas, mais il n'est pas contraignant pour autant.

Un conseil citoyen porte-t-il atteinte à la légitimité des élus? C'est exactement le contraire. M. Van Reybrouck a observé et accompagné un grand nombre de processus de participation citoyenne et il a constaté qu'il s'agissait de la meilleure manière d'accroître le respect du citoyen pour le travail des élus. Les citoyens participants confient qu'ils ignoraient que la politique était si difficile, que tant d'éléments entraient en ligne de compte et que les politiques s'acharnaient à trouver des solutions. Ces processus délibératifs permettent donc plutôt de mettre en valeur le travail des élus et de mieux le comprendre. Ce sont d'incroyables écoles de la démocratie. Ils donnent des résultats plus rapides, aboutissent à des recommandations plus ambitieuses et accroissent le respect pour les institutions démocratiques du pays. Cette combinaison est la clé d'une meilleure efficacité et d'une plus grande légitimité.

En réponse à la question de M. Demeuse sur la plus-value d'une assemblée citoyenne traditionnelle, composée de personnes tirées au sort, par rapport à un panel mixte, M. Van Reybrouck déclare qu'il y a des arguments pour et contre chacune des deux formules. Très souvent, on commence par tester une assemblée mixte qui permet à chacun de s'approprier le processus. En Irlande – qui a été le pays le plus novateur sur le plan de la démocratie –, la première assemblée citoyenne était un mélange de parlementaires et de citoyens. Soixante-six citoyens tirés au sort ont travaillé aux côtés de trente-trois députés. Après une première expérience de quelques mois, la participation

De vraag van de heer Daems over de legitimiteit van een deliberatief proces keert vaak terug. Spreker verwijst naar het voorbeeld van Duitstalig België. De beslissingen van de *Bürgerversammlung* – de *citizens' assembly* – en de *Bürgerrat* zijn een advies voor het Duitstalige parlement. Dit advies is dwingend, maar niet bindend. Dat is essentieel. De legitimiteit blijft ook in het bicameraal model van Duitstalig België berusten bij de verkozen politici. Het primaat van de politiek blijft gerespecteerd, maar het decreet bepaalt dat er verschillende ontmoetingsmomenten zijn tussen burgers en politici en dat de politieke besluitvormers binnen het jaar moeten reageren en hun beslissing schriftelijk moeten motiveren indien ze een andere koers kiezen. Men zou nog een stap verder kunnen gaan, zoals momenteel gebeurt in Polen, in Gdansk. Burgerpanels worden er zeer regelmatig georganiseerd. Als de burgers het voor 80 % eens zijn met een bepaalde aanbeveling, neemt die aanbeveling automatisch de vorm aan van een wetsvoorstel op stedelijk niveau waarover de stedelijke raad enkel nog stemt. Dat is nog dwingender, maar het is geen bindend advies.

Tast een burgerraad de legitimiteit van de verkozenen aan? Net het omgekeerde doet zich voor. De heer Van Reybrouck heeft veel processen van burgerparticipatie geobserveerd en begeleid en hij heeft vastgesteld dat ze de beste manier zijn om het respect van de burger voor het werk van de verkozenen te vergroten. Burgers zeggen dat ze niet wisten dat politiek zo moeilijk was, dat er zoveel bij kwam kijken, dat politici ongelooflijk hard werken om oplossingen te vinden. Men krijgt dus eerder een proces waarbij het werk van de verkozenen gehonoreerd en beter begrepen wordt. Die overlegprocessen zijn ongelooflijke scholen op het vlak van democratie. Men krijgt snellere resultaten, ambitieuzere aanbevelingen en een groter respect voor de democratische instellingen van het land. Die combinatie is de kern van een hogere efficiëntie en een grotere legitimiteit.

Als antwoord op de vraag van de heer Demeuse over de meerwaarde van een traditionele burgerassemblee die uit gelote personen bestaat, ten opzichte van een gemengd panel, verklaart de heer Van Reybrouck dat er argumenten voor en tegen elk van beide formules zijn. Heel vaak begint men met het testen van een gemengde assemblee, die elkeen toestaat zich het proces toe te eigenen. In Ierland – het meest vernieuwende land op het gebied van de democratie – was de eerste burgerassemblee een mengeling van parlementsleden en burgers. Zesenzestig uitgelote burgers hebben er naast drieëndertig volksvertegenwoordigers gewerkt. Na een

irlandaise a bien dû admettre que le système fonctionnait bien et qu'un citoyen pouvait être raisonnable et capable d'assumer cette responsabilité. Aujourd'hui en Irlande, chaque nouvelle assemblée citoyenne installée n'est donc plus composée que de citoyens tirés au sort. L'expert pense que dans un premier temps, dans le cadre du processus consultatif lancé par les ministres Clarinval et Verlinden, un panel mixte au sein de la Chambre fédérale serait une très bonne idée.

À aucun moment, M. Van Reybrouck n'a défendu un système tricaméral. Il répète ce qu'il a dit en réponse aux propos de M. Uyttendaele. Si le Sénat se cherche une nouvelle inspiration et un nouveau mode de fonctionnement et que, dans le même temps, les citoyens demandent plus de participation, le Sénat semble être un lieu intéressant pour lancer le mouvement. Il serait même déjà possible, au cours de la présente législature, de mettre sur pied un panel mixte qui se pencherait sur un domaine ou une question en particulier qui relève des compétences du Sénat.

Quelle est la différence entre un référendum contraignant et une assemblée citoyenne? L'intervenant renvoie à sa réponse à la question de M. Loones. Le principe d'un référendum contraignant peut être intéressant, mais il présente le risque que les gens donnent leur avis sans avoir dû réfléchir à la question. Dans le cadre d'un référendum, on demande à tout le monde de se prononcer, ce qui est bon pour la légitimité mais moins pour la rationalité, car on ignore combien de personnes connaissent le dossier. Il serait intéressant de combiner référendum et assemblée citoyenne.

M. Pieters indique que l'on peut aussi se demander dans le cadre d'une élection normale si les électeurs votent en connaissance de cause. Les électeurs s'informent uniquement lorsqu'ils s'intéressent à la politique.

M. Van Reybrouck précise qu'il existe une grande différence entre une élection et un référendum. Lors d'un référendum, on demande au citoyen de voter sur le fond, tandis que, lors d'une élection, on lui demande de désigner les citoyens qui pourront discuter du fond en son nom. Des formes mixtes peuvent aussi exister, comme l'illustre le processus organisé en Irlande sur le thème du mariage homosexuel, qui était alors interdit par la Constitution. Un panel citoyen a rendu un avis à ce sujet à la demande du premier ministre, après quoi la Chambre a décidé que la Constitution irlandaise pouvait être modifiée par le biais d'un référendum. Il y a donc eu une coopération entre le gouvernement, le panel citoyen

eerste experiment van enkele maanden, moest de Ierse participatie wel toegeven dat het systeem goed werkte en dat een burger redelijk kon zijn en in staat om die verantwoordelijkheid te dragen. Vandaag is in Ierland elke nieuwe burgerassemblee dan ook uitsluitend uit gelote burgers samengesteld. De expert denkt dat in het raam van het consultatieve proces dat de ministers Clarinval en Verlinden hebben opgestart, in een eerste fase een gemengd panel in de federale Kamer een uitstekend idee is.

De heer Van Reybrouck heeft op geen enkel moment een tricameraal systeem verdedigd. Hij herhaalt de opmerking die hij gemaakt heeft ten aanzien van de heer Uyttendaele. Als de Senaat op zoek is naar nieuwe inspiratie en een nieuwe manier van werken en er tegelijkertijd een groeiende vraag naar participatie bij de burger is, lijkt de Senaat een interessante plek om daarmee aan de slag te gaan. Men zou zelfs tijdens deze legislatuur in de Senaat al eens een gemengd panel kunnen opzetten over een bepaald domein of over een bepaald vraagstuk dat tot de aard van de bevoegdheden van de Senaat behoort.

Wat is het verschil tussen een bindend referendum en een *citizens' assembly*? Spreker verwijst naar zijn antwoord op de vraag van de heer Loones. Een bindend referendum kan interessant zijn, maar met een referendum bestaat het gevaar dat je hoort wat de mensen denken als ze niet hebben moeten nadenken. Bij een referendum vraagt men aan iedereen zich uit te spreken. Dat is goed voor de legitimiteit, maar men weet niet hoeveel mensen het dossier kennen. Het is minder goed voor de rationaliteit. De combinatie met een *citizens' assembly* zou interessant kunnen zijn.

De heer Pieters merkt op dat bij een gewone verkiezing ook de vraag kan gesteld worden of de kiezers met kennis van zaken kiezen. De kiezers informeren zich maar in de mate dat ze geïnteresseerd zijn.

De heer Van Reybrouck antwoordt dat er een groot verschil is tussen een verkiezing en een referendum. Bij een referendum wordt de burger gevraagd inhoudelijk te stemmen. Bij een verkiezing wordt de burger gevraagd de burgers aan te duiden die voor hem of haar inhoudelijk mogen meepraten. Gemengde vormen zijn ook mogelijk. Een voorbeeld daarvan was te zien in Ierland, met betrekking tot het homohuwelijk, dat er ongrondwettelijk was. Een burgerpanel bracht op vraag van de eerste minister daarover een advies. De kamer besliste vervolgens dat de Ierse Grondwet kon veranderd worden via een referendum. Er was dus een samenwerking tussen de regering, een burgerpanel aan wie de vraag werd

chargé d'étudier la question et la Chambre qui a imposé la tenue d'un référendum. Le résultat de ce référendum a été conforme à ce que le panel citoyen avait suggéré.

b) M. Matthijs

1. La majorité des deux tiers

Le Sénat actuel a peu d'utilité car il n'a pas beaucoup de compétences. Mais pour supprimer le Sénat ou pour modifier ses compétences, il faut une majorité des deux tiers. L'intervenant craint qu'une telle majorité ne puisse pas être obtenue pour ces deux objectifs.

2. La participation

Pour le professeur Matthijs, la règle de la primauté des responsables politiques élus est sacrée, sans quoi il serait inutile d'élire des conseillers communaux et des parlementaires. L'intervenant se pose des questions sur la participation par tirage au sort. Pourquoi mon voisin est-il tiré au sort, et moi pas? Comme moyens d'associer davantage les citoyens à la politique, le professeur Matthijs plaide pour le recours aux référendums et pour l'élection directe des bourgmestres ou des ministres-présidents, qui permettraient déjà, selon lui, de resserrer le lien entre les responsables politiques et les citoyens. L'intervenant est par principe opposé à la participation. Pour lui, la primauté doit être accordée au niveau politique, car les mandataires politiques ont la légitimité.

M. Calvo se dit ouvert à un certain nombre de propositions, comme celle de permettre davantage à l'électeur de décider qui exerce le pouvoir, par exemple par le biais de l'élection directe des bourgmestres ou par la désignation directe du chef du gouvernement. Il souhaite aussi conférer aux élections un caractère plus direct et une plus grande importance. Il ne faut toutefois voir là aucune contradiction avec le plaidoyer de M. Van Reybrouck. Au contraire, M. Calvo est convaincu que ces différentes formes d'expression sont parfaitement complémentaires et peuvent se renforcer mutuellement. La participation citoyenne est aussi un exercice de démocratie qui peut amener l'électeur à faire des choix plus réfléchis et à voter de manière plus impliquée; dans certains parcours, elle peut se traduire par une succession de différents modèles, par exemple une participation citoyenne clôturée par un référendum. Même les gens qui sont d'ardents défenseurs des élections et des consultations populaires devraient peut-être, précisément pour cette raison, être favorables au modèle de la démocratie délibérative. Pourquoi, selon le professeur Matthijs, ces différentes formes s'excluraient-elles mutuellement plutôt que de se compléter?

gesteld en de Kamer, die besliste dat er een referendum moest worden gehouden. Het referendum had vervolgens als resultaat wat het burgerpanel had gesuggereerd.

b) De heer Matthijs

1. De tweederdemeerderheid

De huidige Senaat heeft weinig nut want hij heeft weinig bevoegdheden, maar om de Senaat af te schaffen of zijn bevoegdheden te wijzigen, is er een tweederdemeerderheid nodig. Spreker vreest dat voor beide mogelijkheden geen tweederdemeerderheid kan worden gevonden.

2. De participatie

De regel van het primaat van de verkozen politici is voor professor Matthijs heilig. Anders heeft het geen zin gemeenteraadsleden en parlementsleden te gaan kiezen. Hij stelt zich vragen over participatie door loting. Waarom wordt mijn buurman geloot en ik niet? Als men de burgers meer bij de politiek wil betrekken, pleit hij voor referenda en voor het rechtstreeks verkiezen van de burgemeesters of de minister-president. Dat zou de band tussen politici en burgers al veel nauwer maken. Professor Matthijs is in principe tegen participatie. Voor hem geldt het primaat van de politiek want politici hebben de legitimiteit.

De heer Calvo zegt open te staan voor een aantal voorstellen, zoals de kiezer meer laten bepalen wie de macht heeft, bijvoorbeeld via rechtstreekse burgemeesterverkiezingen, of via de rechtstreekse aanduiding van de regeringsleider. Hij wil verkiezingen ook directer en belangrijker te maken. Er is echter geen tegenspraak met het pleidooi van de heer Van Reybrouck. De heer Calvo is ervan overtuigd dat die verschillende uitingsvormen net heel complementair zijn en elkaar kunnen versterken. De burgerparticipatie is ook een oefening in democratie die ervoor kan zorgen dat bij verkiezingen meer weloverwogen, met meer betrokkenheid, wordt gekozen, of die ervoor kan zorgen dat in bepaalde trajecten de verschillende modellen elkaar opvolgen, bijvoorbeeld bij burgerparticipatie met als sluitstuk een referendum. Zelfs mensen die heel erg van verkiezingen en volksraadplegingen houden, zouden net daarom misschien voorstander moeten zijn van het model van deliberatieve democratie. Waarom zouden volgens professor Matthijs die verschillende vormen elkaar uitsluiten in plaats van dat ze elkaar zouden aanvullen?

Le professeur Matthijs répète qu'il soutient par principe la primauté des responsables politiques élus. L'on n'a qu'à s'adresser directement à l'électeur par voie de référendums, puisque tout le monde peut y participer. En revanche, la participation citoyenne par tirage au sort lui pose problème. Selon lui, de deux choses l'une: soit tout le monde entre en ligne de compte, soit personne.

3. La composition du Sénat et la représentation de Bruxelles

S'agissant de la question relative aux Bruxellois dans sa proposition, le professeur Matthijs déclare s'en remettre à l'autonomie des parlements. Selon la proposition qu'il a formulée, 36 des 63 sénateurs seraient issus du Parlement flamand. C'est au Parlement flamand qu'il revient de décider qui seront ces 36 membres et si, oui ou non, des Bruxellois (6 au maximum, par exemple) en feront partie. Le Parlement flamand compte 6 membres bruxellois. De la même manière, les 72 élus bruxellois francophones et le Parlement wallon doivent décider de commun accord combien de Bruxellois devraient faire partie du Sénat. Pour l'intervenant, il serait logique que des Bruxellois siègent au Sénat. Pour ce qui est des sénateurs germanophones, le professeur verrait bien leur nombre passer d'un à deux, car un seul membre ne lui semble vraiment pas beaucoup. Les Parlements devraient déterminer eux-mêmes la manière dont ils désignent leurs représentants. Pour l'orateur, la règle actuelle en vertu de laquelle l'autorité fédérale impose aux Parlements des entités fédérées la manière dont leurs représentants sont désignés, n'est pas bonne.

M. Uyttendaele demande si le Parlement bruxellois aurait aussi son mot à dire ou s'il appartiendrait seulement au Parlement flamand et au Parlement wallon de décider.

Le professeur Matthijs répond qu'il s'en tient à l'autonomie constitutive. Les Parlements concernés n'ont qu'à conclure un accord. À ses yeux, il n'appartient pas à l'autorité fédérale de régler cette question.

4. La deuxième lecture

Dans la théorie du bicaméralisme, la deuxième lecture est très importante. Dans de très nombreux pays, toute loi est soumise à une deuxième lecture au niveau fédéral, ce qui est généralement considéré comme un avantage. En Belgique, cette deuxième lecture a été supprimée en 1995. L'un des principaux arguments avancés à l'époque était que la deuxième lecture retardait beaucoup trop l'approbation du budget, dès lors que le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses devaient être examinés à la fois par la Chambre et par le Sénat.

Professor Matthijs herhaalt dat hij principieel kiest voor het primaat van de verkozen politici. Men moet zich maar rechtstreeks tot de kiezer wenden via referenda want daaraan kan iedereen deelnemen. De loting bij burgerparticipatie vindt hij problematisch. Hij vindt dat ofwel iedereen mee doet, ofwel niemand.

3. De samenstelling van de Senaat en de vertegenwoordiging van Brussel

Wat de vraag over de Brusselaars in zijn voorstel betreft, zegt professor Matthijs dat hij dat wil overlaten aan de autonomie van de parlementen. In zijn voorstel zouden van de 63 senatoren 36 uit het Vlaams Parlement komen. Het is het Vlaams Parlement dat moet beslissen wie die 36 zullen zijn, en of er geen of bijvoorbeeld maximaal 6 Brusselaars bij zullen zijn. In het Vlaams Parlement zijn er zes Brusselaars. Idem dito moeten de 7 Franstalige Brusselse verkozenen en het Waals Parlement onderling uitmaken hoeveel Brusselaars deel zouden uitmaken van de Senaat. Het lijkt hem wel logisch dat er Brusselaars in de Senaat zouden zetelen. Het aantal Duitstaligen zou hij wel van één naar twee verhogen, omdat één hem nogal weinig lijkt. De Parlementen moeten maar zelf beslissen hoe ze hun vertegenwoordigers aanduiden. Spreker vindt de huidige regel, waarbij de federale overheid aan de deelstaatarlementen oplegt op welke manier vertegenwoordigers worden aangeduid, niet goed.

De heer Uyttendaele vraagt of het Brussels Parlement ook iets te zeggen zal hebben, dan wel of het alleen het Vlaams en het Waals Parlement toekomt te beslissen.

Professor Matthijs antwoordt bij de constitutieve autonomie te blijven. Ze moeten maar onderling een akkoord sluiten. Dat moet de federale overheid volgens hem niet regelen.

4. De tweede lezing

In de theorie van het bicameralisme is de tweede lezing zeker belangrijk. In heel wat landen gebeurt voor elke wet een tweede, federale lezing. Over het algemeen wordt dat als een voordeel beschouwd. In België werd die tweede lezing in 1995 opgeheven. Een van de hoofdargumenten destijds was dat door de tweede lezing de goedkeuring van de begroting een veel te lang proces werd omdat de middelen- en de uitgavenbegroting zowel door de Kamer als de Senaat moest worden behandeld. Ondertussen is Europa daar tussengekomen,

Entre-temps, l'Europe est intervenue dans cette question, si bien que, désormais, le délai pour l'approbation du budget est encore plus court. Selon l'intervenant, la faute en incombe en fait non pas au Parlement, mais au gouvernement, qui dépose trop tardivement son projet de budget au Parlement. À cet égard, l'orateur réitère sa réserve fondamentale à l'égard du Sénat, à savoir le fait que celui-ci est dépourvu de compétences fiscales et budgétaires, de sorte qu'il n'a en fait aucun pouvoir. À travers l'histoire, les Parlements britannique et français ont acquis un pouvoir en obtenant des compétences budgétaires et fiscales. En Belgique, d'autres choix ont été faits, et le professeur Matthijs ne voit aucune raison de réinstaurer une deuxième lecture par le Sénat.

5. La méfiance de la population à l'égard de la politique

Selon le professeur Matthijs, la méfiance de la population à l'égard de la politique s'explique, en partie, par le grand nombre de problèmes que les gens estiment non résolus. La réforme de l'État en Belgique a débouché sur une longue liste de compétences hétérogènes. Bien souvent, on ne peut dire avec certitude si une compétence est fédérale, régionale ou mixte. Il en résulte des doubles administrations, une double législation et de nombreux conflits. L'un des défis à relever lors de la prochaine réforme de l'État consistera à élaborer des ensembles de compétences plus homogènes.

6. Rôle du Sénat

En ce qui concerne les révisions de la Constitution, le professeur Matthijs indique que, dans un État fédéral, la règle veut que soit la Chambre et le Sénat, soit la Chambre et les parlements des entités fédérées sont compétents pour réviser la Constitution. On pourrait imaginer que la révision de la Constitution en Belgique ne relève plus de la compétence du Sénat, mais bien de celle de la Chambre, auquel cas il faudrait qu'elle soit approuvée par tous les parlements des entités fédérées. Pour faire en sorte que cette compétence reste monocamérale, l'intervenant suggère dans sa proposition que seul le Sénat soit compétent en matière de réforme de l'État.

Le professeur Matthijs aborde le rôle international du Sénat. Il juge que les compétences du Sénat seront bien minces si elles ne concernent plus que son rôle international et éventuellement la révision de la Constitution et de la loi de financement.

waardoor de termijn waarbinnen de begroting moet worden goedgekeurd nog korter wordt. Het probleem ligt volgens spreker in wezen niet bij het Parlement maar bij de regering die haar begrotingsontwerp te laat indient in het Parlement. In dat verband herhaalt spreker zijn fundamenteel bezwaar ten opzichte van de Senaat, namelijk dat de Senaat geen fiscale en budgettaire bevoegdheden heeft, waardoor hij geen macht heeft. In de geschiedenis heeft het Britse en het Franse Parlement macht verworven doordat ze budgettaire en fiscale bevoegdheden kregen. In België is er echter anders over beslist en professor Matthijs ziet geen reden om opnieuw een tweede lezing door de Senaat in te voeren.

5. Het wantrouwen van de bevolking tegenover de politiek

Het wantrouwen van de bevolking tegenover de politiek heeft volgens professor Matthijs voor een deel te maken met veel problemen die volgens de mensen niet worden opgelost. De staatshervorming van België heeft geleid tot een lange lijst van heterogene bevoegdheden. Het is vaak onduidelijk of een bevoegdheid federaal, regionaal of gemengd is. Daardoor ontstaan dubbele administraties, dubbele wetgeving en veel conflicten. Het is een taak om bij een volgende staatshervorming homogenere bevoegdheidspakketten tot stand te brengen.

6. De rol van de Senaat

In verband met de grondwetsherzieningen zegt professor Matthijs dat de regel in een federaal land erin bestaat dat ofwel de Kamer en de Senaat bevoegd zijn voor een grondwetsherziening, ofwel dat de Kamer en de Parlementen van de deelstaten ervoor bevoegd zijn. Men zou kunnen stellen dat de grondwetsherziening in België geen taak meer is van de Senaat maar van de Kamer waarbij ze moet worden goedgekeurd door alle deelstaatarlementen. In het voorstel van spreker zou, om die bevoegdheid monocameraal te houden, een staatshervorming enkel nog een taak van de Senaat zijn.

Professor Matthijs gaat in op de internationale rol van de Senaat. Spreker merkt op dat als de Senaat zich enkel nog moet gaan bezighouden met een internationale rol, eventueel een grondwetsherziening en een herziening van de financieringswet, het mager uitvalt op het vlak van bevoegdheden.

7. Hiérarchie des normes

M. Daems a évoqué, à juste titre, une hiérarchie des normes. La Belgique ne connaît pas de hiérarchie des normes, contrairement, entre autres, aux États-Unis ou à l'Allemagne où le principe est que le droit fédéral annule et remplace le droit des *Länder* (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). L'absence de hiérarchie des normes procède d'un choix politique qui a des répercussions énormes sur notre système. Selon l'intervenant, c'est d'ailleurs la principale raison pour laquelle on ne parviendra jamais à assainir les finances publiques en Belgique. Pour introduire une hiérarchie des normes, il faut une réforme de l'État votée à une majorité spéciale. Selon l'orateur, il n'est guère réaliste de penser que l'on puisse trouver cette majorité.

c) M. Rigaux

Pour M. Rigaux, les bicaméralistes et les «participatifs» ne correspondent pas à deux notions qui s'opposent. Il ne comprend d'ailleurs pas par quel tour de magie on a réussi à lier l'existence du Sénat à la participation citoyenne. Les deux peuvent et doivent coexister.

L'expert fait remarquer qu'il n'envisage pas forcément un fédéralisme des Régions sans les Communautés. Cela dépendra de la direction qui sera prise. Il a seulement voulu souligner qu'il fallait une surreprésentation des petites entités fédérées. Il est clair que le dédoublement fonctionnel francophone ne doit pas pénaliser les néerlandophones. Une représentation plus importante des francophones parce qu'ils auraient plus d'institutions (le Parlement wallon et le Parlement de la Communauté française alors qu'en Flandre, le Parlement flamand exerce des compétences régionales et communautaires) n'aurait aucun sens.

Par contre, l'orateur n'a peut-être pas été assez clair au sujet du dualisme linguistique. Les règles de fonctionnement du Sénat sont basées sur les francophones et les néerlandophones, pas sur les entités fédérées. Ces groupes linguistiques ont un sens à l'heure actuelle et il faut des règles pour protéger les minorités. Ainsi, la possibilité d'évocation doit être maintenue, mais il convient de repenser le mécanisme juridique de façon à ce qu'il ne soit pas basé uniquement sur la distinction entre francophones et néerlandophones, mais sur la représentation des entités fédérées.

M. Loones relève que M. Rigaux parle toujours d'appartenance linguistique. Il souligne que la langue est associée aux Communautés en Belgique. Quand il

7. De hiërarchie der normen

De heer Daems heeft terecht gewezen op de hiërarchie der normen, die onbestaand is in België, in tegenstelling tot bijvoorbeeld in de Verenigde Staten of Duitsland, waar geldt: *Bundesrecht bricht Landesrecht*. Dat was een politieke keuze, met enorme consequenties in ons systeem. De afwezigheid van een hiërarchie der normen is volgens spreker trouwens de hoofdreden dat men er in België nooit in zal slagen de openbare financiën te saneren. Als men de hiërarchie der normen zou willen invoeren dan is er een staatshervorming met een bijzondere meerderheid nodig. Spreker acht het weinig realistisch dat die meerderheid gevonden wordt.

c) De heer Rigaux

Voor de heer Rigaux behoren de voorstanders van het bicameralisme en de «participatieven» niet tot twee tegengestelde kampen. Hij begrijpt overigens niet met welk toverstokje men erin is geslaagd het bestaan van de Senaat aan de burgerparticipatie te koppelen. Beide kunnen en moeten naast elkaar bestaan.

De expert wijst erop dat hij niet per se een federalisme van de Gewesten zonder de Gemeenschappen vooropstelt. Het zal afhangen van de richting die men inslaat. Hij wou alleen onderstrepen dat oververtegenwoordiging van de kleine deelstaten nodig is. Het is duidelijk dat de Franstalige functionele opsplitsing de Nederlandstaligen niet mag benadelen. Een grotere vertegenwoordiging van de Franstaligen omdat ze meer instellingen hebben (het Waals Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap, terwijl in Vlaanderen het Vlaams Parlement gewestelijke en gemeenschapsbevoegdheden uitoefent), zou geen enkele zin hebben.

Spreker was daarentegen misschien niet duidelijk genoeg over het taaldualisme. De werkingsregels van de Senaat zijn gebaseerd op de aanwezigheid van Frans- en Nederlandstaligen, niet op het bestaan van deelstaten. Die taalgroepen hebben nu zin en er zijn regels nodig om de minderheden te beschermen. Zo moet de mogelijkheid tot evocatie behouden blijven, maar is het raadzaam het juridisch mechanisme te herzien, zodat het niet alleen op het onderscheid tussen Frans- en Nederlandstaligen gebaseerd is, maar op de vertegenwoordiging van de deelstaten.

De heer Loones merkt op dat de heer Rigaux steeds spreekt over taalaanhorigheid. Hij onderstreept dat de taal samenhangt met de Gemeenschappen in België. Op

entend qu'il faut créer un lien avec les entités fédérées, il répond que ce lien existe déjà aujourd'hui, dans le cadre des Communautés. M. Rigaux se réfère uniquement à la langue qu'il conçoit comme un critère distinct, alors que l'intervenant établit le lien avec la gestion institutionnelle de l'État telle qu'elle existe actuellement et ce sont alors les Communautés qui sont concernées. Elles sont évidemment aussi des entités fédérées.

M. Rigaux confirme que ce mécanisme pourrait aussi fonctionner pour les Communautés. Celles-ci sont effectivement basées sur les langues plutôt que sur les territoires. Toutefois, il insiste sur le fait que les règles ne sont pas pensées en termes de Communauté ou de Région, mais seulement en termes de néerlandophones et de francophones. Tout le système repose malheureusement sur cette dualité linguistique, qui est bien présente.

La Belgique est effectivement un pays fédéral. Elle n'est pas composée de deux pays différents où chacun aurait sa propre souveraineté et où il y aurait aussi moins d'union économique et monétaire, moins de solidarité. L'existence du Sénat se justifie par le fait que les entités fédérées sont autonomes et ont un pouvoir législatif. Les deux systèmes ne sont pas vraiment comparables. Le Sénat est important parce qu'une entité fédérée doit être représentée et participer au débat, parce qu'elle existe en tant que partenaire de l'État fédéral et donc, dans une moindre mesure, être déconnectée de son poids démographique si elle veut exister. La Communauté germanophone a un seul représentant. Pour M. Rigaux, elle ne peut pas participer au débat et elle n'est d'ailleurs pas protégée. Il faut davantage de représentation des petites entités fédérées, et donc un système plus intégré.

La Chambre remplit cette fonction de légitimité démocratique, mais il ne faut pas oublier que les sénateurs ont aussi une certaine légitimité démocratique, puisqu'ils peuvent être désignés, ils peuvent être élus dans leur entité fédérée. Le tout est de faire en sorte qu'il y ait une discussion et que l'on ne se limite pas au poids démographique.

S'agissant d'un système fédéral basé, d'une part, sur la proportion de population et, d'autre part, sur la participation, M. Rigaux souligne qu'en Région de Bruxelles-Capitale, en principe également basée sur un système proportionnel, on a réussi à instaurer un mécanisme de participation, puisque le nombre de députés néerlandophones est fixé à dix-sept, et ce quelle que soit la proportion réelle de néerlandophones dans la Région.

de stelling dat er een link moet komen met de «gedefedereerde entiteiten», reageert hij dat die link er vandaag is, maar die is er op basis van de Gemeenschappen. De heer Rigaux verwijst alleen naar taal en ziet dat als een afzonderlijk criterium, terwijl spreker zelf de link maakt met de institutionele staatshuishouding zoals ze vandaag bestaat en dat zijn de Gemeenschappen. Dat zijn uiteraard ook «gedefedereerde entiteiten».

De heer Rigaux bevestigt dat dit mechanisme ook voor de Gemeenschappen kan werken. Die zijn inderdaad veeleer op de taal gebaseerd dan op het territorium. Hij beklemtoont echter dat de regels niet in termen van Gemeenschap of Gewest bedacht zijn, maar alleen in termen van Nederlands- en Franstaligen. Het hele systeem berust ongelukkigerwijze op die taaldualiteit, die er wel degelijk is.

België is effectief een federaal land. Het bestaat niet uit twee verschillende landen die elk hun eigen soevereiniteit hebben en die minder een economische en monetaire eenheid zijn, of minder solidair. Het bestaan van de Senaat wordt gerechtvaardigd door het feit dat de deelstaten autonoom zijn en wetgevende macht hebben. Beide systemen zijn niet echt vergelijkbaar. De Senaat is belangrijk omdat een deelstaat vertegenwoordigd moet zijn en aan het debat moet deelnemen, omdat de deelstaat als partner van de Federale Staat bestaat en dus, in mindere mate, moet worden losgekoppeld van zijn demografisch gewicht, als hij wil bestaan. De Duitstalige Gemeenschap heeft één enkele vertegenwoordiger. Volgens de heer Rigaux kan ze niet aan het debat deelnemen en is ze overigens niet beschermd. Er is nood aan meer representatie van de kleine deelstaten en dus aan een meer geïntegreerd systeem.

De Kamer vervult die functie van democratische legitimiteit, maar men mag niet vergeten dat ook de senatoren een bepaalde democratische legitimiteit hebben, want ze kunnen worden aangewezen, ze kunnen verkozen worden in hun deelstaat. Het komt erop aan ervoor te zorgen dat er een debat is en dat men zich niet beperkt tot het demografisch gewicht.

In verband met een federaal systeem enerzijds op basis van het aandeel in de bevolking en anderzijds op basis van participatie, beklemtoont de heer Rigaux dat men er in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in principe eveneens op basis van een proportioneel systeem, in is geslaagd een participatiemechanisme in te stellen, aangezien het aantal Nederlandstalige volksvertegenwoordigers op zeventien is vastgelegd, ongeacht het

On a là un mécanisme qui protège les néerlandophones. C'est un système qu'il faudrait aussi pouvoir développer au niveau fédéral.

Le fonctionnement de la Chambre est basé sur un système proportionnel; il n'y a pas de protection de la minorité francophone en termes de sièges mais il y a des mécanismes tels que la sonnette d'alarme. Ce type de mécanisme a moins de sens au Sénat, qui devrait protéger les entités fédérées plutôt que les Communautés.

M. Rigaux n'a pas pris l'exemple du cas américain, parce qu'il s'agit d'une répartition égalitaire. Une grande majorité des États optent pour cette formule. M. Rigaux propose, quant à lui, une répartition pondérée, parce qu'en Belgique, avec deux grandes Communautés et un si petit nombre d'entités fédérées, il est compliqué, voire impossible de créer un régime égalitaire. De plus, le système américain diffère aussi du modèle belge en ce sens qu'il s'agit d'un bicaméralisme quasi intégral. En Belgique, on est loin du bicaméralisme intégral. On a un noyau dur de compétences. Puisqu'on décide d'avoir un noyau dur qui concerne les entités fédérées, il serait justifié que celles-ci soient surreprésentées.

Pour M. Rigaux, la révision de la Constitution ne doit pas reposer, d'un côté, sur la Chambre, et de l'autre, sur les entités fédérées. On irait alors vers un régime beaucoup moins intégré. Il est préférable de maintenir la compétence du Sénat, mais il faudrait au Sénat une majorité spéciale qui protège les entités fédérées, qui les fasse participer au processus. Cela ne veut pas dire que pour réviser la Constitution, il faudrait une majorité des deux tiers, par exemple, dans chaque entité fédérée. On quitterait alors un peu le régime fédéral et on se dirigerait vers un régime confédéral, avec plusieurs pays et plusieurs souverainetés. Le territoire belge doit conserver une certaine intégrité et le Sénat peut justement y contribuer.

d) M. Newman

M. Newman estime qu'il faut d'abord déterminer la vocation de la deuxième chambre. Est-ce un comité de sages? Est-ce une chambre de réflexion? Une fois que l'on a cerné cette vocation – deuxième regard attentif, amélioration des projets de loi, représentation des Régions ou des Communautés, etc. –, on peut examiner les attributions et les autres éléments. S'il s'agit d'une chambre autre qu'une assemblée populaire, il faut peut-être s'interroger au sujet du mandat. Celui-ci n'est-il pas trop court? L'âge des sénateurs est-il adéquat? Ne

feitelijke aandeel van Nederlandstaligen in het Gewest. Het is een systeem dat men ook op federaal niveau moet kunnen ontwikkelen.

De werking van de Kamer is op een proportioneel systeem gebaseerd. Er is geen bescherming van de Franstalige minderheid in zetels, maar er zijn mechanismen zoals de alarmbel. Een dergelijk mechanisme is minder zinvol in de Senaat, die de deelstaten moet beschermen in plaats van de Gemeenschappen.

De heer Rigaux gaf het voorbeeld van de Amerikaanse case niet omdat het om een egalitaire verdeling gaat. Een grote meerderheid van de Staten kiest voor die formule. De heer Rigaux stelt een gewogen verdeling voor, omdat het in België, met twee grote gemeenschappen en een zo klein aantal deelstaten, moeilijk of zelfs onmogelijk is een egalitaire regeling tot stand te brengen. Het Amerikaanse systeem verschilt daarenboven ook van het Belgische model omdat het om een nagenoeg volstrekt tweekamerstelsel gaat. In België zijn we nog ver verwijderd van een volledig tweekamerstelsel. Men heeft een harde kern van bevoegdheden. Omdat men uitgaat van een harde kern die belang heeft voor de deelstaten, zou het gerechtvaardigd zijn dat zij oververtegenwoordigd zijn.

Voor de heer Rigaux mag de grondwetsherziening niet berusten enerzijds op de Kamer en anderzijds op de deelstaten. Dan steunen we af op een veel minder geïntegreerd stelsel. Men kan beter de bevoegdheid van de Senaat in stand houden, maar er is in de Senaat een bijzondere meerderheid nodig die de deelstaten beschermt, die hen aan het proces laat deelnemen. Dat betekent niet dat er om de Grondwet te herzien, een tweederdemeerderheid vereist is, bijvoorbeeld in elke deelstaat. We zouden in dat geval wat van het federale stelsel afstappen en de richting van een confederaal stelsel uitgaan, met verscheidene landen en verscheidene soevereiniteit. Het Belgisch grondgebied moet een zekere integriteit behouden en de Senaat kan daar precies toe bijdragen.

d) De heer Newman

De heer Newman meent dat men eerst moet bepalen wat de roeping van de tweede kamer is. Is het een comité van wijzen? Is het een reflectiekamer? Zodra men die roeping bepaald heeft – tweede, aandachtig onderzoek, verbetering van wetsontwerpen, vertegenwoordiging van Gewesten of Gemeenschappen, enz. – kan men de bevoegdheden en de andere aspecten onderzoeken. Indien het om een andere kamer dan om een volksassemblee gaat, moet men zich misschien vragen stellen rond het mandaat. Is dat niet te kort? Is de leeftijd van

sont-ils pas trop jeunes? Pourquoi devrait-on écouter la Chambre haute si la représentation y est identique et la méthode de désignation des sénateurs la même que pour les députés? Si l'on veut, même dans une démocratie moderne, miser sur l'expérience et la diversité, et qu'il semble utile de rassembler cette expérience et cette diversité dans une chambre autre qu'une chambre élue sur la base du suffrage universel populaire, alors, une telle deuxième chambre est justifiée.

Il est communément admis qu'une des raisons d'être d'une Chambre haute ou d'une deuxième chambre est de veiller à la mise en œuvre du principe du fédéralisme. Mais cela n'exclut pas d'autres mécanismes ponctuels, sous forme de rencontres de dirigeants politiques tels que les hauts fonctionnaires des Régions ou des provinces, pour assurer des communications dynamiques, formelles et informelles. Le Sénat a surtout un rôle à jouer dans le processus législatif mais aussi dans l'examen de questions de société et dans la production des rapports. Souvent, ces travaux sont très utiles pour les députés. Différentes dynamiques peuvent relier la Chambre des représentants et la Chambre haute.

Au Canada, le Sénat joue un rôle important dans la révision de la Constitution. Il est incontournable jusqu'à un certain point. Les grandes modifications constitutionnelles requièrent l'aval de la plupart, sinon de la totalité des assemblées législatives provinciales, et des deux chambres fédérales, c'est-à-dire la Chambre des Communes et le Sénat, qui n'a toutefois pas de droit de veto absolu sur les modifications constitutionnelles complexes. Le Sénat peut retarder l'adoption de ces modifications et étudier une proposition de résolution constitutionnelle. Si, après six mois, il n'a pas adopté cette résolution, tandis que la Chambre des Communes l'a déjà fait, celle-ci peut adopter à nouveau la résolution et la modification est acquise. En ce sens, le Sénat est un frein mais non un obstacle infranchissable à la réforme constitutionnelle.

II. AUDITIONS DU 14 MARS 2022

A. Exposés des experts

1) Exposé de M. Jan Velaers, professeur de Droit public, Université Antwerpen

Le professeur Velaers est convaincu que le Sénat a encore un avenir après une septième réforme de l'État. L'intervenant entrevoit trois formes de Sénat envisageables:

de senatoren geschikt? Zijn ze niet te jong? Waarom zou men naar de Hoge Kamer luisteren, als de vertegenwoordiging er identiek is en de methode waarmee de senatoren worden aangewezen dezelfde is als voor de volksvertegenwoordigers? Indien men, zelfs in een moderne democratie, ervaring en diversiteit aan bod wil laten komen, en het nuttig lijkt die ervaring en die diversiteit in een andere kamer dan in een door het universele stemrecht verkozen kamer samen te brengen, dan is een dergelijke tweede kamer legitiem.

Een van de algemeen aanvaarde bestaansredenen van een Hoge Kamer of van een tweede kamer is te waken over de tenuitvoerlegging van het principe van het federalisme. Dat sluit echter geen andere gerichte mechanismen uit, in de vorm van ontmoetingen van politieke leiders, zoals hoge ambtenaren van de Gewesten of de provincies, om een dynamische, formele en informele communicatie te verzekeren. De Senaat heeft vooral een rol te spelen in het wetgevend proces, maar ook in het onderzoeken van maatschappelijke problemen en in het maken van verslagen. Die werkzaamheden zijn vaak heel nuttig voor de volksvertegenwoordigers. Er zijn allerlei dynamische banden tussen de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Hoge Kamer.

In Canada speelt de Senaat een belangrijke rol in de grondwetsherziening. Tot op zekere hoogte kan men er niet omheen. De grote grondwetswijzigingen vergen de goedkeuring van de meeste, of zelfs van alle provinciale wetgevende assemblees, en van beide federale kamers, dat wil zeggen van het *House of Commons* en van de Senaat, die echter geen absoluut vetorecht heeft over complexe grondwetswijzigingen. De Senaat kan het aannemen van die wijzigingen vertragen en een voorstel van constitutionele resolutie onderzoeken. Indien hij die resolutie na zes maanden niet heeft aangenomen, terwijl het *House of Commons* dat al heeft gedaan, dan kan dat laatste de resolutie nogmaals aannemen en dan is de wijziging een feit. In die zin is de Senaat een rem, maar geen onoverkomelijke hindernis voor de grondwetshervorming.

II. HOORZITTINGEN VAN 14 MAART 2022

A. Uiteenzettingen van de deskundigen

1) Uiteenzetting van de heer Jan Velaers, hoogleraar Staatsrecht, Universiteit Antwerpen

Professor Velaers is ervan overtuigd dat er nog een toekomst is voor de Senaat na een zevende staatshervorming. Spreker ziet drie mogelijke types van Senaat:

- le Sénat en tant que deuxième voire unique chambre pour un certain nombre de «matières interfédérales»;
- le Sénat comme deuxième chambre pour un certain nombre de matières purement fédérales;
- le Sénat comme «chambre délibérative».

La première piste est celle que M. Velaers trouve personnellement la plus vraisemblable et la plus opportune. L'intervenant n'est pas certain que la deuxième piste puisse encore être mise en œuvre. Quant à la troisième piste, elle n'est pas ou pas encore réalisable.

a) Le Sénat comme chambre pour les matières interfédérales

Au cours des travaux de la commission, il a déjà été souligné que presque tous les États fédéraux étaient dotés d'une deuxième chambre où sont représentées les entités fédérées, à quelques exceptions près comme le Venezuela, la Micronésie et Saint-Kitts-et-Nevis. Ce n'est pas un hasard si tous les autres États fédéraux du monde disposent d'une deuxième chambre: il s'agit d'une caractéristique fondamentale du fédéralisme.

Il n'est pas toujours facile de définir le fédéralisme, mais le professeur Velaers essaie toujours de faire la distinction entre un État décentralisé, une confédération d'États et un État fédéral. Dans chacun de ces trois modèles, on tente de concilier l'unité de la structure étatique et la pluralité des entités participantes.

Dans un État décentralisé, comme l'était la Belgique de 1831 subdivisée en provinces et en communes, l'unité de l'État prédomine sur la pluralité des provinces et communes. Ces entités sont en effet des pouvoirs subordonnés, placées sous tutelle administrative et soumises à une hiérarchie des normes.

Dans une confédération d'États, la pluralité prévaut sur l'unité: les États participants sont en principe souverains et concluent une convention dans laquelle ils déterminent ce qu'ils veulent faire ensemble. Ils peuvent en principe également dénoncer cette convention.

Un État fédéral, quant à lui, se caractérise par l'existence d'un équilibre entre l'unité et la pluralité. Cet équilibre se manifeste à travers deux principes fondamentaux:

- l'autonomie (*self rule*): les entités fédérées sont dotées de compétences propres qu'elles exercent de manière

- de Senaat als tweede of zelfs enige kamer voor een aantal «interfederaale aangelegenheden»;
- de Senaat als tweede kamer voor een aantal louter federale aangelegenheden;
- de Senaat als «deliberatieve kamer».

De heer Velaers vindt zelf dat vooral het eerste denkspoor mogelijk en wenselijk is. Hij heeft twijfels of het tweede nog haalbaar is en het derde is, volgens hem, niet of nog niet haalbaar.

a) De Senaat als kamer voor de interfederale aangelegenheden

Er is al tijdens de besprekingen in deze commissie gebleken dat er in bijna alle federale Staten een tweede kamer bestaat, waarin de deelstaten vertegenwoordigd zijn, op enkele uitzonderingen zoals Venezuela, Micronesië en St. Kitts en Nevis na. Het is geen toeval dat alle andere federale Staten in de wereld wel een tweede kamer hebben. Het gaat om een wezenskenmerk van het federalisme.

Federalisme definiëren is niet altijd gemakkelijk, maar professor Velaers probeert altijd een onderscheid te maken tussen een gedecentraliseerde Staat, een confederatie van Staten en een Federale Staat. In elk van die drie modellen probeert men de eenheid van het staatsverband en de veelheid van de deelnemende entiteiten met elkaar te laten samengaan.

In een gedecentraliseerde Staat, het België van 1831 met provincies en gemeenten, overweegt de eenheid van de Staat op de veelheid van provincies en gemeenten: die zijn immers ondergeschikte besturen, die onder administratief toezicht staan en aan een hiërarchie van de normen onderworpen zijn.

In een confederatie van Staten overweegt de veelheid op de eenheid: de deelnemende Staten zijn in beginsel soeverein, ze sluiten een verdrag waarin ze bepalen wat ze gezamenlijk willen doen. In beginsel kunnen ze dat verdrag ook weer opzeggen.

Kenmerkend voor een Federale Staat is dat er een evenwicht is tussen de eenheid en de veelheid. Dat uit zich in twee basisbeginselen:

- de autonomie of *self rule*: de deelstaten hebben eigen bevoegdheden die ze autonoom uitoefenen zonder

autonome, sans immixtion du niveau fédéral et sans hiérarchie des normes: les décrets ont force de loi;

- la participation (*shared rule*): les entités fédérées sont bien évidemment soumises à la Constitution et aux lois à majorité spéciale qui sont approuvées au parlement fédéral, mais elles peuvent également – et c’est en cela qu’il y a équilibre – participer aux modifications de la Constitution et des lois à majorité spéciale, qui déterminent entre autres leurs compétences et leur système de financement, mais aussi d’autres éléments essentiels du système fédéral, tels que leur autonomie constitutive, le règlement des conflits, les modalités de coopération et de gestion des conflits.

Existe-t-il des arguments permettant de soutenir que la Belgique fédérale n’aurait pas besoin d’une deuxième chambre des entités fédérées? Le sort de la Constitution et des lois spéciales peut-il reposer exclusivement sur la Chambre des représentants? Ne faut-il pas associer les entités fédérées belges à l’élaboration des règles qui régissent leurs propres compétences, leur système de financement, etc.? Il existe peu d’arguments pour ne pas le faire. On ne voit pas pourquoi les entités fédérées en Belgique devraient avoir une position subordonnée comparée à celle des composantes d’autres États fédéraux.

Un groupe de travail institué au sein du Parlement flamand s’attelle actuellement à la préparation de la prochaine réforme de l’État. De longues auditions y sont organisées sur les divers aspects de cette réforme. Il n’est pas à exclure que soient également adoptées des résolutions flamandes sur la prochaine réforme de l’État, comme ce fut le cas en 1999. Dans ces circonstances, il est étonnant que la plupart des partis politiques flamands soient aujourd’hui favorables à la suppression du Sénat, qui est par excellence l’organe qui leur permet de décider du sort des résolutions en question. Comment justifier cette position? L’argument parfois entendu est que la Chambre des représentants peut très bien défendre les intérêts des entités fédérées, qui n’ont pas besoin d’un Sénat pour ce faire. D’aucuns abondent dans ce sens en soulignant que les parlementaires de l’autorité fédérale et des entités fédérées appartiennent aux mêmes partis politiques et qu’il n’y a, en outre, plus guère de partis politiques fédéraux en Belgique, la plupart des partis s’étant scindés en un parti néerlandophone et un parti francophone. Les députés dits fédéraux de la Chambre représentent eux aussi principalement leur communauté et sont donc bien placés pour défendre également les intérêts des entités fédérées. Enfin et surtout, les positions des parlementaires en matière de réforme de l’État sont de toute façon déterminées par les partis politiques auxquels ils appartiennent et ce sont les ténors de ces

inmenging van het federale niveau en zonder hiërarchie van de normen: decreten hebben kracht van wet;

- de participatie of *shared rule*: de deelstaten zijn uiteraard wel onderworpen aan de Grondwet en de bijzondere meerderheidswetten die worden goedgekeurd in het federale parlement maar – en daardoor is er toch evenwicht – ze kunnen zelf ook deelnemen aan het wijzigen van de Grondwet en de bijzondere meerderheidswetten, waarin onder meer hun bevoegdheden en hun financieringssysteem is bepaald, maar ook andere essentiële elementen van het federaal bestel zoals hun constitutieve autonomie, de conflictregeling, de modaliteiten van samenwerking en conflictbeheersing, enz.

Kunnen er argumenten zijn waarom het federale België geen tweede kamer van de deelstaten nodig heeft? Kan de Kamer van volksvertegenwoordigers het stemmen over de Grondwet en de bijzondere wetten alleen aan? Moeten de deelstaten in België dan niet betrokken worden bij hun eigen bevoegdheidsregels, financieringssysteem, enz.? Er zijn weinig argumenten om dat niet te doen. Het is niet duidelijk waarom de deelstaten in België een ondergeschikte positie zouden moeten hebben vergeleken met deelstaten van andere federale Staten.

In het Vlaams Parlement is er momenteel een werkgroep actief die de volgende staatshervorming voorbereidt. Daar worden uitgebreide hoorzittingen gehouden over alle aspecten van de volgende staatshervorming. Misschien zullen er, zoals in 1999, ook Vlaamse resoluties worden goedgekeurd over de volgende staatshervorming. Is het dan niet merkwaardig om vast te stellen dat de meeste Vlaamse politieke partijen vandaag voorstander zijn van de afschaffing van de Senaat, die precies het orgaan is dat hen toelaat te beslissen over wat er met die resoluties zal gebeuren? Wat is daarvoor het argument? Het argument dat men soms hoort is dat de Kamer van volksvertegenwoordigers best de belangen van de deelstaten kan behartigen, dat die daarvoor geen Senaat nodig hebben. Dat wordt dan verder onderbouwd door erop te wijzen dat zowel de federale als de deelstatelijke parlementsleden tot dezelfde politieke partijen behoren en dat er in België daarenboven nauwelijks nog federale politieke partijen bestaan, de meeste partijen zijn gesplitst in Nederlandstalige of Franstalige partijen. Ook de zogenaamde federale parlementsleden in de Kamer vertegenwoordigen dus vooral hun gemeenschap en zijn dus best in staat om ook de belangen van de deelstaten te behartigen. En *last but not least*, zo luidt het vooral, de standpunten van parlementsleden over de staatshervorming worden hoe dan ook bepaald door de politieke partijen waarvan ze deel uitmaken en het zijn

partis qui concluent les compromis en la matière. En définitive, il importe peu de savoir par quel Parlement – la Chambre et/ou le Sénat – est validée la réforme de l'État. Comme un collègue politologue l'a souligné, on peut avoir raison d'un point de vue institutionnel, mais la seule chose qui compte en définitive d'un point de vue politique est le fait que le pouvoir est exercé par les partis politiques et le gouvernement, et non par le Parlement.

Cette argumentation, même si elle n'est pas totalement hors sujet, n'est pas convaincante. Il est un fait indéniable que les partis politiques et l'exécutif jouent un rôle prépondérant dans l'exercice du pouvoir, mais nous ne devons pas pour autant institutionnaliser cette prépondérance. En effet, à suivre ce raisonnement, on pourrait également considérer que l'approbation par la Chambre des représentants est superflue. On ne peut pas non plus considérer que la manière dont nos institutions sont composées ne joue aucun rôle.

Le professeur Velaers pose trois questions auxquelles les parlementaires sont les mieux à même à répondre:

- les membres du Parlement d'une entité fédérée et les membres de la Chambre des représentants appartenant à un même parti ont-ils toujours la même vision, par exemple en ce qui concerne la répartition des compétences et le système de financement?
- la vision de la réforme de l'État développée par les partis politiques n'est-elle pas la résultante de diverses visions, les parlementaires des entités fédérées défendant souvent et surtout l'autonomie des entités fédérées?
- garde-t-on à l'esprit le fait que la Chambre et les Parlements des entités fédérées font l'objet d'élections distinctes et qu'ils peuvent dès lors avoir des majorités différentes?

Les fonctions interfédérales ne sont pas strictement fédérales, comme elles ne relèvent pas non plus exclusivement des entités fédérées. Elles touchent à la fois au niveau fédéral et à celui des entités fédérées. Il s'agit de ce que Hans Kelsen appelle *Gesamtverfassung*, la cohésion du système fédéral. Quatre compétences incombent à une deuxième chambre en charge des matières interfédérales:

- la fonction constitutionnelle: la révision de la Constitution et des lois à majorité spéciale, qui concernent non seulement l'État, mais aussi les entités fédérées

de kopstukken van die partijen die de compromissen ter zake sluiten. Welk parlement uiteindelijk de staatshervorming goedkeurt – Kamer en/of Senaat – doet er dus uiteindelijk niet toe. Een collega politoloog drukte het als volgt: vanuit institutioneel oogpunt heb je misschien wel gelijk, maar vanuit politiek oogpunt telt slechts dat de participatie en de regering de macht uitoefenen niet het Parlement.

Deze argumentatie is niet volledig naast de kwestie, maar ze is toch niet overtuigend. Uiteraard is het zo dat de politieke partijen en de regering de belangrijkste rol spelen in de machtsuitoefening. Het overwicht van de participatie en van de uitvoerende macht zijn een feit. Maar dat betekent toch niet dat we dit overwicht ook zonder meer institutioneel moeten verankeren. Dan zouden we ook wel de goedkeuring in de Kamer van volksvertegenwoordigers overbodig kunnen vinden. Het betekent evenmin dat de wijze waarop onze instellingen zijn samengesteld helemaal geen rol speelt.

Professor Velaers stelt drie vragen. De parlementsleden zijn het best geplaatst om er op te antwoorden:

- is het zo dat de leden van het deelstaatsparlement en de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, behorend tot dezelfde partij, steeds op dezelfde wijze aankijken tegen bijvoorbeeld de bevoegdheidsverdeling en het financieringssysteem?
- is het ook niet zo dat de visie die politieke partijen ontwikkelen over staatshervorming, de resultante is van verschillende visies, waarbij de deelstatelijke parlementsleden vaak vooral de autonomie van de deelstaten bepleiten?
- verliest men ook niet uit het oog dat er afzonderlijke verkiezingen zijn voor de Kamer en voor de deelstaatsparlementen zodat het niet uitgesloten is dat de meerderheden kunnen verschillen?

Interfederale functies zijn niet louter federaal. Ze zijn uiteraard ook niet louter deelstatelijk. Ze raken terzeldertijd het federale en het deelstatelijke niveau. Het gaat om wat Hans Kelsen noemt de *Gesamtverfassung*, de samenhang van het federaal systeem. Een viertal bevoegdheden komen dan toe aan zo'n tweede kamer voor interfederale aangelegenheden:

- de constitutionele functie: de herziening van de Grondwet en van de bijzondere meerderheidswetten, die niet alleen de Staat, maar ook de deelstaten raken

(compétences de l'État fédéral et des entités fédérées, ressources financières des entités fédérées, etc.);

- la fonction de gestion des conflits: la présentation des juges de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État – qui sont compétents pour les conflits de compétences entre autres –, ainsi que des membres du Conseil supérieur de la Justice – qui présentent au Roi les juges, chargés de l'application des règles tant de l'autorité fédérale que des entités fédérées. La deuxième chambre pourrait également jouer un rôle dans la prévention et le règlement des conflits d'intérêts au niveau législatif, même s'il est nécessaire d'évaluer la méthode en vigueur en vue d'en accroître l'efficacité;
- la fonction de coopération: l'approbation des accords de coopération et des lois, décrets et ordonnances conjoints;
- la fonction de coordination: pourraient également être considérées comme «interfédérales» une série de matières transversales sur lesquelles les gouvernements de l'État et des entités fédérées doivent s'entendre afin de remplir conjointement les engagements internationaux et européens qui incombent à l'État fédéral dans son ensemble, par exemple en matière de climat ou en ce qui concerne le Pacte de stabilité de l'UE. La deuxième chambre pourrait débattre de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces accords de coordination et contrôler les décisions gouvernementales conjointes en la matière.

Selon l'intervenant, la première fonction, la fonction constitutionnelle, devrait incontestablement être confiée au Sénat. Quant à savoir si le Sénat devrait également assurer chacune des trois autres fonctions interfédérales, c'est une possibilité qui peut être envisagée suivant la composition que l'on choisit de donner au Sénat.

En ce qui concerne la composition du Sénat des entités fédérées, une distinction peut être faite entre un Sénat où ne siègent que des sénateurs des entités fédérées et un Sénat conçu comme un lieu de rencontre de toutes les composantes de l'État fédéral, comptant des sénateurs et des députés.

1. Sénat des entités fédérées

Le Sénat pourrait en premier lieu être le Sénat des entités fédérées, composé de parlementaires des entités fédérées investis d'un double mandat. Le Sénat actuel correspond déjà dans une large mesure à ce profil. Depuis la sixième réforme de l'État, le Sénat est constitué de 50 sénateurs des entités fédérées et de 10 sénateurs

(bevoegdheden van de Federale Staat en de deelstaten, financiële middelen van de deelstaten, enz.);

- de conflictbeheersingsfunctie: het voordragen van de rechters van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State die onder meer instaan voor de bevoegdheidsconflicten en ook van de leden van de Hoge Raad voor de Justitie die aan de Koning de rechters voordragen, die zowel de federale als de deelstatelijke regels toepassen. Ook in het voorkomen en regelen van belangenconflicten op wetgevend niveau zou de tweede kamer een rol kunnen spelen, al is hier wel een evaluatie nodig om de thans geldende methode performanter te maken;
- de coöperatieve functie: het goedkeuren van samenwerkingsovereenkomsten en van gezamenlijke wetten, decreten en ordonnances;
- de coördinerende functie: als «interfederaal» zou men ook kunnen beschouwen een aantal transversale aangelegenheden waarover de regeringen van de Staat en van de deelstaten afspraken dienen te maken om samen de internationale en Europese engagementen na te leven die rusten op het geheel van de Federale Staat bijvoorbeeld inzake klimaat of het EU-Stabiliteitspact. De tweede kamer zou over de totstandkoming en de uitvoering van deze coördinerende afspraken kunnen debatteren en de gezamenlijke regeringsbeslissingen ter zake kunnen controleren.

De eerste functie – de constitutionele functie – zou volgens spreker zeker aan de Senaat moeten toekomen. Of ook elk van de drie andere interfederale functies door de Senaat dient te worden opgenomen, is veeleer een mogelijkheid die kan worden overwogen en die afhangt van de samenstelling die men voor de Senaat voorziet.

Wat de samenstelling van de Senaat van de deelstaten betreft kan een onderscheid gemaakt worden tussen een Senaat waar enkel deelstaatsenatoren in zetelen of een Senaat die een ontmoetingsplaats is van alle componenten van de Federale Staat, met senatoren en Kamerleden.

1. Senaat van de deelstaten

De Senaat zou in de eerste plaats de Senaat van de deelstaten kunnen zijn, die uit deelstaatsparlementsleden, met een dubbel mandaat is samengesteld. Reeds de huidige Senaat beantwoordt in grote mate aan dit profiel. Sinds de zesde Staatshervorming bestaat de Senaat uit 50 deelstaatsenatoren en 10 gecoöpteerde

cooptés. La composition concrète est d'inspiration confédérale. Les groupes linguistiques néerlandais et français sont en effet constitués par leur communauté respective. Le groupe linguistique néerlandais compte 29 sénateurs des entités fédérées désignés par le Parlement flamand en son sein, dont au moins 1 Bruxellois, ainsi que 6 sénateurs cooptés. Le groupe linguistique français compte 20 sénateurs des entités fédérées, ainsi que 4 sénateurs cooptés. Parmi les sénateurs des entités fédérées, 10 – dont au moins 3 Bruxellois – sont désignés par le Parlement de la Communauté française, 8 par le Parlement de la Région wallonne et 2 par l'Assemblée de la Commission communautaire française. Le Sénat compte enfin également 1 sénateur désigné par la Communauté germanophone.

La piste des sénateurs des entités fédérées investis d'un double mandat peut également être envisagée pour le futur Sénat. Trois principes fondamentaux devraient être respectés à cet égard:

1) chaque entité fédérée doit être représentée. Le nombre d'entités fédérées qui existeront au terme de la prochaine réforme de l'État sera donc déterminant. Allons-nous, par exemple, vers une Belgique à quatre Régions?

2) la représentation de chaque entité fédérée doit être un reflet de la composition du Parlement de l'entité fédérée concernée afin de refléter les principales tendances qui existent au sein de ce Parlement et de pouvoir s'exprimer en son nom sans avoir besoin de mandats contraignants. Chaque entité fédérée doit par conséquent disposer d'un nombre suffisant de sénateurs des entités fédérées;

3) enfin, la composition du Sénat doit être un reflet de la population. La surreprésentation d'une communauté linguistique doit être évitée. D'un point de vue démocratique, il reste souhaitable que le rapport entre les groupes linguistiques soit proportionnel au rapport entre les groupes de population néerlandophone et francophone.

Cette composition est adaptée à la fonction constitutionnelle et à la fonction de gestion des conflits, du moins à la présentation des juges de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État, et des membres du Conseil supérieur de la Justice. En revanche, cette composition n'est pas ou moins adaptée à la fonction de gestion des conflits (conflits d'intérêts), à la fonction de coopération et à la fonction de coordination, du moins lorsqu'une composante fédérale entre en jeu.

senatoren. De concrete samenstelling werd op confederale wijze geconcipeerd: elke gemeenschap heeft invulling gegeven aan enerzijds de Nederlandse en anderzijds de Franse taalgroep. In de Nederlandse taalgroep zijn er 29 deelstaatsenatoren uit en door het Vlaamse Parlement gekozen, met daarvan minimum 1 Brusselaar en daarnaast 6 gecoöpteerde senatoren. In de Franse taalgroep zijn er 20 deelstaatsenatoren: 10 uit het Franse Gemeenschapsparlement, waarvan minimum 3 Brusselaars, 10 uit het Waalse Gewestparlement en 2 uit de Vergadering van Franse Gemeenschapscommissie en daarnaast 4 gecoöpteerde senatoren. Ten slotte is er nog 1 deelstaatsenator uit de Duitstalige Gemeenschap.

Ook voor de Senaat van de toekomst zou men kunnen denken aan deelstaatsenatoren met een dubbel mandaat. Er zouden daarbij drie basisbeginselen moeten gelden:

1) elke deelstaat dient vertegenwoordigd te zijn. Bepalend zal dus zijn hoeveel deelstaten er nog zullen zijn na de volgende staatshervorming? Gaan we bijvoorbeeld naar een België met vier Gewesten?

2) de vertegenwoordiging van elke deelstaat dient een afspiegeling te zijn van de samenstelling van het deelstaatsparlement, zodat zij de belangrijkste strekkingen in dit Parlement weerspiegelt en namens dit Parlement kan spreken, zonder dat er van bindende mandaten sprake hoeft te zijn. Vereist is dan ook wel dat er voldoende deelstaatsenatoren zijn voor elke deelstaat;

3) ten slotte dient de samenstelling van de Senaat de bevolking te weerspiegelen. Oververtegenwoordiging van een taalgemeenschap dient vermeden te worden. Vanuit democratisch oogpunt blijft het wenselijk dat de verhouding tussen de taalgroepen evenredig is aan de verhouding tussen de Nederlandstalige en de Franstalige bevolkingsgroepen.

Deze samenstelling is geschikt voor de constitutionele functie en voor conflictbeheersingsfunctie, althans voor de voordracht van de rechters in het Grondwettelijk Hof en in de Raad van State en van de leden van de Hoge Raad voor de Justitie. Deze samenstelling is echter niet of minder geschikt voor de conflictbeheersingsfunctie (belangenconflicten), de coöperatieve functie en de coördinerende functie, althans wanneer er daarin ook een federale component is.

2. Sénat de l'État et des entités fédérées

Une autre piste envisageable est que le Sénat soit une chambre interfédérale de l'État et des entités fédérées, qui serait par exemple composée de septante-cinq membres de la Chambre des représentants, investis d'un double mandat, et de septante-cinq membres des Parlements des entités fédérées, également investis d'un double mandat. Selon l'intervenant, cette «Chambre interfédérale», susceptible d'être un véritable lieu de rencontre entre le niveau fédéral et le niveau des entités fédérées, pourrait assurer les quatre fonctions interfédérales, à savoir:

- la fonction constitutionnelle: révision de la Constitution et des lois à majorité spéciale. On pourrait même réviser l'article 195 de la Constitution et faire de cette «Chambre interfédérale» la seule chambre de la constituante, qui pourrait par exemple réviser à une majorité des deux tiers, avec une majorité au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, ainsi qu'une majorité dans chaque groupe linguistique (du moins pour les articles concernant la réforme de l'État), les articles déclarés ouverts à révision par la préconstituante (du moins si la procédure en trois phases est maintenue);
- la fonction de gestion des conflits: une telle chambre interfédérale serait également mieux placée pour jouer un rôle dans la prévention et le règlement des conflits d'intérêts qui concernent aussi le niveau fédéral. Comme souligné précédemment, il convient toutefois d'examiner s'il n'est pas possible d'améliorer la procédure en vigueur, qui est généralement peu fructueuse;
- la fonction de coopération. La Chambre interfédérale pourrait également jouer un rôle dans l'approbation des accords de coopération, y compris ceux dans lesquels le gouvernement fédéral est impliqué. Elle pourrait même porter assentiment aux traités mixtes. Ces approbations et assentiments devraient bien entendu être donnés moyennant une majorité au sein de la représentation de l'État et au sein de celle de chaque entité fédérée partie à l'accord de coopération ou au traité. Chaque entité fédérée doit par conséquent être représentée par un nombre suffisant de membres;
- la fonction de coordination: la Chambre interfédérale pourrait également jouer un rôle dans l'exercice de compétences transversales (climat, pacte de stabilité de l'UE, etc.), par exemple dans l'évaluation des politiques définies au terme d'une coordination intergouvernementale.

2. Senaat van de Staat en van de deelstaten

Een andere mogelijkheid is echter dat de Senaat een interfederale kamer zou zijn van de Staat en de deelstaten, die dan zou zijn samengesteld uit bijvoorbeeld vijfenzeventig leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, met een dubbel mandaat en vijfenzeventig deelstaatsparlementsleden met een dubbelmandaat. Aan deze «Interfederale Kamer» die een werkelijke ontmoetingsplaats kan zijn van het federale en het deelstatelijke niveau, kunnen volgens spreker de vier interfederale functies worden toegekend:

- de constitutionele functie: herziening van de Grondwet en van de bijzondere meerderheidswetten. Men zou zelfs artikel 195 van de Grondwet kunnen herzien en van deze «Interfederale Kamer» de enige kamer van de constituante kunnen maken, die dan bijvoorbeeld met een tweederdemeerderheid, een meerderheid in het federaal en in deelstatelijk deel en een meerderheid in elke taalgroep (althans voor de artikelen in verband met de staatshervorming), de door de preconstituante voor herziening verklaarde artikelen zou kunnen herzien (althans voor zover men de driefasige procedure zou behouden);
- de conflictbeheersingsfunctie: een dergelijke interfederale kamer zou ook beter geplaatst zijn om een rol te spelen in het voorkomen en regelen van belangenconflicten, waarin ook het federale niveau betrokken is. Zoals we reeds eerder stelden dient wel te worden onderzocht of de ter zake thans geldende procedure die veelal weinig resultaten heeft, kan worden verbeterd;
- de coöperatieve functie: de Interfederale Kamer zou ook een rol kunnen spelen in het instemmen met samenwerkingsakkoorden, ook deze waarin de federale overheid betrokken is. Ze zou zelfs kunnen instemmen met de gemengde verdragen. Deze instemmingen zouden uiteraard wel dienen te gebeuren met een meerderheid in de vertegenwoordiging van de Staat en van elke deelstaat die partij is bij het samenwerkingsakkoord of bij het verdrag. Daartoe dient elke deelstaat met een voldoende aantal leden te zijn vertegenwoordigd;
- de coördinatiefunctie: ook in de uitoefening van de transversale bevoegdheden (klimaat, EU-Stabiliteitspact, enz.) zou de Interfederale Kamer een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld bij de beoordeling van het beleid dat na coördinatie tussen de regeringen is bepaald.

b) Le Sénat comme deuxième Chambre pour les matières purement fédérales

Une autre option envisageable est que le Sénat, en plus de sa fonction de deuxième chambre pour les matières interfédérales, joue également le rôle de deuxième chambre pour les matières purement fédérales.

C'est le cas du Sénat qui agissait comme deuxième chambre pour toutes les matières fédérales entre 1831 et 1993. Entre 1993 et 2014, le Sénat avait un double profil basé sur les articles 77 et 78 de la Constitution. Dans toutes les matières fédérales, il pouvait jouer le rôle de chambre de réflexion, proposer des amendements et tenter d'améliorer les textes. Le Sénat a fourni un travail très méritoire durant cette période, notamment sur des sujets éthiques importants.

Depuis 2014, le Sénat n'a plus qu'un seul profil. En effet, le système monocaméral est devenu la norme et le système bicaméral l'exception pour les matières énumérées aux articles 77 et 78 de la Constitution, dont la plupart peuvent être considérées comme des matières interfédérales.

L'intervenant doute qu'il soit judicieux de revenir sur l'option de 2014. Cela nécessiterait d'ailleurs également de revoir la composition du Sénat. Si le Sénat devait redevenir une chambre de réflexion pour les matières purement fédérales, il ne devrait pas être composé exclusivement de sénateurs des entités fédérées – le double mandat serait d'ailleurs trop lourd – mais devrait également compter un certain nombre de sénateurs fédéraux à temps plein. Le nombre de mandats parlementaires augmenterait par conséquent à nouveau. Par ailleurs, on peut défendre l'idée que la Chambre des représentants doit pouvoir exercer de manière autonome les compétences qui incombent à l'État fédéral et qu'il n'appartient dès lors pas aux entités fédérées de s'immiscer dans l'exercice de compétences purement fédérales. Le droit de participation ne doit s'appliquer qu'aux matières interfédérales, et non aux matières purement fédérales.

c) Le Sénat comme Chambre de démocratie délibérative

À notre époque, la démocratie dite délibérative suscite un grand intérêt. C'est compréhensible: d'une part, la confiance dans les institutions représentatives s'effrite et, d'autre part, plus de citoyens que par le passé sont prêts à contribuer à la réflexion sur les défis de notre temps, ce qui est évidemment une bonne chose.

b) De Senaat als tweede Kamer voor de louter federale aangelegenheden

Een andere optie is dat de Senaat bovenop zijn functie als tweede kamer voor interfederale aangelegenheden ook nog als tweede kamer optreedt voor de louter federale aangelegenheden.

Dit is de Senaat die tussen 1831 en 1993 de tweede kamer was voor alle federale materies. Tussen 1993 en 2014 had de Senaat een dubbel profiel op basis van de artikelen 77 en 78 van de Grondwet. In alle federale aangelegenheden kon de Senaat een reflectiekamerfunctie waarnemen, amendementen voorstellen en de teksten proberen te verbeteren. De Senaat heeft in die periode verdienstelijk werk geleverd, bijvoorbeeld met betrekking tot belangrijke ethische onderwerpen.

Sinds 2014 heeft de Senaat nog slechts één profiel. Het eenkamerstelsel is thans immers het beginsel geworden, het tweekamerstel de uitzondering voor de in artikelen 77 en 78 van de Grondwet vermelde aangelegenheden waarvan de meeste als interfederale aangelegenheden kunnen worden beschouwd.

Spreker betwijfelt of het zinvol is om op de optie van 2014 terug te komen. Dat zou trouwens vergen dat ook de samenstelling van de Senaat opnieuw moet worden bekeken. Indien de Senaat opnieuw de reflectiekamer voor louter federale aangelegenheden zou worden, zou ze niet louter uit deelstaatsenatoren moeten zijn samengesteld – het dubbelmandaat zou overigens te zwaar worden – maar ook uit een aantal voltijdse federale senatoren. Het aantal parlementaire mandaten zou dus weer stijgen. Daarenboven kan men de stelling verdedigen dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de aan de Federale Staat toekomende bevoegdheden autonoom moet kunnen uitoefenen en dat het dan ook niet toekomt aan deelstaten om zich te bemoeien met de uitoefening van louter federale aangelegenheden. Het recht om te participeren hoeft slechts te gelden in de interfederale aangelegenheden, niet in louter federale aangelegenheden.

c) De Senaat als Kamer voor deliberatieve democratie

In onze tijd is er veel belangstelling voor de zogenaamde deliberatieve democratie. Dat is begrijpelijk, want enerzijds stelt men vast dat het vertrouwen in de representatieve instellingen taant, en anderzijds blijkt dat meer burgers dan vroeger bereid zijn om mee na te denken over de uitdagingen van onze tijd. Dat is uiteraard positief.

Un fossé s'est creusé entre les citoyens et la politique, même s'il a toujours existé d'une certaine manière. Tout ce qui peut combler ce fossé doit retenir notre attention. Selon le professeur Velaers, il est certainement intéressant de mettre en place des expériences et de voir si elles peuvent fonctionner, si elles offrent une opportunité d'enrichir la démocratie représentative. De nombreuses expériences ont déjà été menées, mais il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions institutionnelles concernant la composition d'une des chambres de notre parlement. Nous sommes encore dans la phase expérimentale; le dossier n'est pas encore mûr. Des initiatives intéressantes ont vu le jour en Islande, en Finlande, en Irlande, au Canada, en France et dans la Communauté germanophone, mais leurs résultats sont tout sauf univoques. Certaines initiatives, par exemple en Irlande du Nord, ont donné des résultats intéressants, mais d'autres n'ont pas été concluantes, comme ce fut le cas en Islande ou en France où la Convention citoyenne pour le climat de 2019 n'a pas vraiment été un franc succès (4). Nous ne pouvons pas encore nous prononcer sur les résultats de l'expérience mise en place en Communauté germanophone, sans compter qu'il y a un monde de différence entre la Communauté germanophone et l'autorité fédérale. Selon l'intervenant, il est encore trop tôt pour tirer de quelconques conclusions institutionnelles sur la base des expériences précitées.

Nous connaissons tous les lacunes de la démocratie représentative, mais nous devons encore apprendre à connaître celles de la démocratie délibérative. De nombreuses questions se posent:

- Quelle légitimité démocratique aura un système basé sur un tirage au sort?
- Comment peut-on garantir, au moyen d'un tirage au sort, un degré suffisant de représentativité (différents groupes de la population, différents groupes d'âge, etc.) et d'expertise? Qui désignera les experts qui assureront l'«encadrement» des «délibérations»?
- Qui seront les citoyens participants qui auront le temps de se consacrer à l'intérêt général pendant plusieurs semaines? Beaucoup préféreront ne pas répondre à l'appel parce qu'ils ont beaucoup d'autres tâches à accomplir. L'intervenant aimerait en savoir plus sur le profil des participants à de tels panels citoyens.

Er is een kloof tussen burgers en politiek, hoewel die er altijd wel al wat is geweest. We moeten aandacht hebben voor alles wat die kloof kan dichten. Professor Velaers meent dat het zeker interessant is om experimenten op te zetten, om te zien of ze kunnen werken, of ze een mogelijkheid bieden om de representatieve democratie te verrijken. Er werden reeds veel experimenten opgezet, maar het is nog te vroeg om daaruit institutionele conclusies te trekken voor de samenstelling van één van de kamers van ons parlement. We bevinden ons nog in de experimentele fase. Het dossier is nog niet rijp. Er hebben interessante initiatieven plaatsgevonden in IJsland, Finland, Ierland, Canada, Frankrijk en de Duitstalige Gemeenschap, maar de resultaten daarvan zijn niet eenduidig. Een aantal initiatieven, zoals in Noord-Ierland, hebben tot interessante resultaten geleid, een aantal andere zijn niet goed afgelopen, zoals in IJsland en Frankrijk waar la Convention citoyenne pour le climat uit 2019 niet echt succesvol (4) was. Het resultaat van het experiment in de Duitstalige Gemeenschap moeten we nog afwachten. De Duitstalige Gemeenschap is ook wel nog iets anders dan het federale niveau. Spreker zou uit die experimenten zeker nog geen institutionele conclusies trekken.

We kennen allemaal de gebreken van de representatieve democratie. Maar de gebreken van de deliberatieve democratie moeten we nog leren kennen. Er rijzen veel vragen:

- Welke democratische legitimiteit zal er uitgaan van een systeem dat op loting is gebaseerd?
- Hoe kan men via loting voldoende representativiteit (verschillende lagen van de bevolking, leeftijden, enz.) en deskundigheid waarborgen? Wie zal de deskundigen aanduiden die de «deliberatie» zullen «begeleiden»?
- Welke zijn de deelnemende burgers die de tijd hebben om zich verschillende weken te wijden aan het algemeen belang? Heel wat mensen zullen dat aan zich laten voorbijgaan omdat ze veel andere taken hebben. Spreker zou graag meer vernemen over het type van deelnemers aan zulke burgerpanels.

(4) La politologue Hélène Landermore a appelé la Convention citoyenne pour le Climat qu'elle avait encadrée "en un sens un flop", car parmi les nombreuses propositions faites, seules quelques-unes ont réussi à convaincre les politiques (*De Standaard*, 7 août 2021).

(4) Politicologe Hélène Landermore noemde de *Convention citoyenne pour le climat* die zij mee had begeleid «in zekere zin een flop», omdat slechts enkele van de vele gedane voorstellen de politiek wisten te overtuigen (*De Standaard*, 7 augustus 2021).

– Quelles seront les thématiques abordées? Des sujets relevant exclusivement de l'autorité fédérale ou également des entités fédérées? S'il s'agit uniquement de thèmes fédéraux, la liste n'est plus très longue.

Combien de thèmes peuvent ainsi être examinés? Le nouveau gouvernement allemand a choisi de sélectionner un certain nombre de thèmes spécifiques par an. Si la démarche se limite à deux ou trois sujets par an, peut-elle avoir plus qu'un impact marginal ou crée-t-on juste la perception que les citoyens sont associés au travail parlementaire? Le reste du travail parlementaire devra de toute façon toujours être réalisé par les institutions représentatives. Ce n'est pas en traitant trois sujets par an qu'on viendra à bout du travail à accomplir.

Pour le professeur Velaers, le rapport entre la démocratie représentative et la démocratie délibérative est également un aspect important. Les partisans de la démocratie délibérative affirment que l'objectif est bien évidemment d'enrichir et de renforcer la démocratie représentative, et non de la remplacer. Nous ne devons toutefois pas être naïfs. Le mouvement promouvant la démocratie délibérative procède d'un jugement implacablement négatif de la démocratie représentative. Il suffit de lire le livre «Tegen verkiezingen» de David Van Reybrouck pour s'en rendre compte. Il est clair que l'auteur n'attend plus grand-chose de la démocratie représentative. En théorie, les deux systèmes sont bien sûr parfaitement conciliables. Un panel citoyen n'aura en effet que de faibles pouvoirs consultatifs.

Le professeur Velaers se pose deux questions à ce sujet. Premièrement, considère-t-on un panel citoyen comme un renforcement du Parlement élu, composé sur la base d'une élection à laquelle a participé l'ensemble de la population? S'agit-il d'un renforcement du Parlement lorsque celui-ci estime nécessaire de s'adjoindre un panel de cinquante citoyens tirés au sort pour le conseiller sur ce qu'il devrait faire? Faut-il y voir un renforcement de la démocratie représentative ou une confirmation de sa faiblesse? Deuxièmement, que se passera-t-il si la démocratie représentative se distancie des résultats de la démocratie délibérative? Y verra-t-on une confirmation supplémentaire de l'affirmation selon laquelle la démocratie représentative ne tient pas ses promesses? Ou affirmera-t-on que la démocratie délibérative rime dans une large mesure avec des paroles non suivies d'effets?

Le professeur Velaers précise qu'en tant que constitutionnaliste, il suit avec grand intérêt les expériences menées en matière de démocratie délibérative, sur laquelle il porte par ailleurs un regard positif, mais il

– Welke thema's komen in aanmerking? Alleen federale of ook deelstatelijke? Als het enkel over federale thema's gaat, zijn dat er niet meer zo heel veel.

Hoeveel thema's kan men aldus laten bespreken? De nieuwe Duitse regering heeft zich voorgenomen een aantal specifieke thema's per jaar uit te kiezen. Als dat twee of drie thema's per jaar zijn, kan dat dan meer betekenen dan een marginale weerslag of dan een perceptie dat de burgers betrokken worden bij het parlementaire werk? Het overige parlementaire werk zal toch nog moeten gebeuren door de representatieve instellingen. Met een drietal thema's per jaar is het werk niet gedaan.

Voor professor Velaers blijft ook de vraag over de verhouding tussen de representatieve en de deliberatieve democratie belangrijk. De voorstanders van deliberatieve democratie zeggen dat het uiteraard de bedoeling is om de representatieve democratie te verrijken, te versterken, en niet te vervangen. We moeten echter niet naïef zijn. De hele beweging van de deliberatieve democratie vertrekt vanuit een genadeloos negatief oordeel over de representatieve democratie. Het volstaat het boekje «Tegen verkiezingen» van David Van Reybrouck te lezen om zich daarvan bewust te maken. Daarin wordt duidelijk dat de auteur niet meer zoveel verwacht van de representatieve democratie. In theorie kunnen beide systemen natuurlijk perfect samengaan. Een burgerpanel zal immers slechts zwakke adviserende bevoegdheden hebben.

Professor Velaers heeft daarbij toch twee vragen. Is een burgerpanel een versterking van het verkozen parlement, dat samengesteld is op basis van een verkiezing waaraan heel de bevolking heeft deelgenomen? Is het een versterking van het Parlement wanneer het Parlement het nodig vindt om naast zich een burgerpanel van vijftig uitgelote burgers te installeren die hen moeten adviseren wat ze zouden moeten doen? Is dat een versterking van de representatieve democratie of een bevestiging van haar zwakte? Ten tweede, wat als de representatieve democratie zich distantieert van de resultaten van de deliberatieve democratie? Zal men daarin dan een bijkomende bevestiging zien van de stelling dat de representatieve democratie niet deugt? Of zal men stellen dat de deliberatieve democratie in zeer hoge mate een praatbarak is?

Professor Velaers zegt als constitutionalist met veel belangstelling te kijken naar de experimenten van de deliberatieve democratie en daar positief tegenover te staan, maar hij wil nog meer zien hoe het functioneert.

attend de voir comment elle fonctionnera. Il pense qu'il faut garder un esprit critique et ne pas tirer de conclusions «institutionnelles» précipitées.

2) Exposé de M. Francis Delpérée, professeur ordinaire émérite, Faculté de droit et de criminologie, Université Catholique de Louvain

M. Francis Delpérée abordera trois questions:

- Qu'est-ce que le bicamérisme? Quels en sont les avantages et les inconvénients?
- Quel est l'état du bicamérisme dans la Belgique d'aujourd'hui?
- Le bicamérisme a-t-il encore un sens? Si oui, à quelles conditions?

Observation préalable

L'Union européenne compte vingt-sept États, dont douze pratiquent le bicamérisme. Les quinze autres, donc la majorité, pratiquent le monocamérisme. Ajoutons que dans les États fédéraux, communautaires et régionaux, toutes les composantes travaillent évidemment sur le mode monocaméral. Le Parlement européen travaille aussi sur ce mode. Il n'y a donc pas de dogmatisme dans le chef du professeur Delpérée à propos du bicamérisme, ni dans un sens ni dans l'autre. Ce n'est ni la plus belle ni la plus laide des solutions institutionnelles. Seule compte, finalement, une analyse ou une réflexion qui tienne compte des réalités politiques de la Belgique d'aujourd'hui.

a) Qu'est-ce que le bicamérisme?

Selon les définitions du droit constitutionnel, le bicamérisme est une forme d'organisation du Parlement qui repose sur deux assemblées politiques composées de manière différente. C'est une question d'architecture institutionnelle. Cette définition ne préjuge pas des attributions qui sont à donner à l'une ou à l'autre Chambre. Elle n'indique pas non plus la manière dont ces assemblées coordonnent ou non leurs activités.

Le bicamérisme se justifie généralement par des considérations d'ordre technique, politique et institutionnel:

- la justification technique est simple: il y a plus dans deux têtes que dans une seule. Une double délibération – qui ne doit évidemment pas être une double

Hij denkt dat we kritisch moeten blijven en geen overhaaste «institutionele» conclusies trekken.

2) Uiteenzetting van de heer Francis Delpérée, emeritus gewoon hoogleraar, Faculteit recht en criminologie, Université Catholique de Louvain

De heer Francis Delpérée snijdt drie kwesties aan:

- Wat is het bicameralisme? Wat zijn er de voor- en de nadelen van?
- Hoe is het gesteld met het bicameralisme in het hedendaagse België?
- Is het bicameralisme nog zinvol? Indien ja, op welke voorwaarden?

Voorafgaande bedenking

De Europese Unie bestaat uit zevenentwintig lidstaten, waarvan er twaalf een tweekamerstelsel kennen. De meeste EU-lidstaten hebben dus een éénkamersysteem. Hierbij komt nog dat in de federale, communautaire en gewestelijke Staten, alle componenten uiteraard met een éénkamersysteem werken. Ook het Europees Parlement werkt op die manier. Wat professor Delpérée vertelt over het tweekamerstelsel is dus niet dogmatisch, noch in de ene, noch in de andere zin. Het is niet de mooiste of de lelijkste der institutionele oplossingen. Het enige wat telt, is dat de analyse of de denkoefening rekening houdt met de politieke realiteit van het huidige België.

a) Een tweekamerstelsel, wat is dat?

Volgens de definities van het grondwettelijk recht, is het tweekamerstelsel een systeem met een Parlement dat georganiseerd is in twee politieke assemblees die op verschillende wijze zijn samengesteld. Het gaat hier om een vorm van institutionele architectuur. De definitie geeft geen vooropgesteld idee van wat de bevoegdheden van de ene en de andere kamer moeten zijn. Ze bepaalt ook niet hoe beide assemblees hun activiteit al dan niet coördineren.

Het tweekamerstelsel wordt doorgaans gebruikt om technische, politieke en institutionele redenen.

- om technische redenen: twee hoofden weten meer dan één hoofd. Een dubbele denkoefening (wat uiteraard niet hetzelfde hoeft te zijn als een dubbele lezing

lecture dans la même Chambre – est un gage de qualité de la loi;

- la justification politique repose sur l'idée qu'il faut donner du temps au temps: se donner le temps de la réflexion, de la maturation des idées et des formules, laisser mûrir les esprits et donner le temps de construire des consensus. Il faut se méfier des décisions prématurées ou improvisées;
- la justification institutionnelle tient au fait qu'un État fédéral repose sur deux principes, à savoir l'autonomie et la participation. Dans un État fédéral, comme aux États-Unis ou en Suisse, la première assemblée représente la Nation prise dans son ensemble et la seconde assemblée représente les composantes de l'État pour la définition de la politique fédérale.

Il y a toutefois un bémol, et il est de taille. On cite souvent l'Allemagne fédérale, dont le *Bundestag* représente la population allemande dans son ensemble, et le *Bundesrat*, Conseil fédéral, est l'organe fédéral représentatif des seize *Länder*. Ce n'est toutefois pas une assemblée parlementaire car elle est composée des ministres des gouvernements des *Länder*. Il s'agit bien d'une institution exécutive, même si elle intervient dans la confection de la loi fédérale.

Ce système fédéral, bicaméral, fait l'objet d'au moins trois critiques: il ne tient compte ni du temps ni de l'espace ni des moyens.

Le temps politique s'est accéléré, non seulement sur le terrain intérieur, mais plus encore sur le terrain international. Il faut prendre des décisions dans l'urgence, sans pouvoir mener des débats successifs dans deux assemblées différentes. Il faut éviter les doublons ainsi que les retards et les blocages, dans une vie politique particulièrement trépidante.

L'espace s'est fragmenté: État fédéral, Communautés, Régions. On a cru porter remède à cette situation en utilisant le système des doubles casquettes: une personne avec deux mandats ou plus. Cette formule présente des avantages, parce qu'elle permet à certains élus d'avoir une vue transversale sur l'ensemble des questions, qu'elles soient régionales, communautaires, fédérales et, pourquoi pas, européennes et internationales. Mais elle présente aussi certains inconvénients, puisqu'elle provoque une dispersion des énergies et des centres d'intérêt. Elle crée des télescopages dans les agendas et place chaque jour le mandataire devant des choix cornéliens. Les sénateurs sont bien placés pour se poser ces questions: à quelle assemblée doivent-ils donner

in dezelfde Kamer) zorgt voor meer kwaliteit in de wetgeving;

- om politieke redenen: er is tijd nodig om tot een oplossing te komen: men heeft tijd nodig om na te denken, de ideeën en de formules te laten rijpen, de geesten voor te bereiden en een consensus te bereiken. Voortijdige of geïmproviseerde oplossingen zijn te mijden;
- om institutionele redenen: de Federale Staat berust op twee grondslagen: autonomie en participatie. In een Federale Staat vertegenwoordigt de eerste assemblée de natie in haar geheel, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten of in Zwitserland. De tweede assemblée vertegenwoordigt de componenten van de Staat voor het vaststellen van het federale beleid.

Hier past evenwel een – behoorlijk grote – nuance. Men haalt vaak het voorbeeld aan van Duitsland, waar de *Bundestag* de Duitse bevolking in zijn geheel vertegenwoordigt, en de *Bundesrat*, de federale Raad, de zestien *Länder*. Die laatste is echter geen parlementaire assemblée, aangezien hij is samengesteld uit ministers van de regeringen van de *Länder*. Het gaat daar wel degelijk om een uitvoerende instelling, ook al speelt zij een rol bij de wetgevende activiteit op federaal niveau.

Dit federale tweekamerstelsel kan op ten minste drie punten bekritiseerd worden: het houdt geen rekening met tijd, ruimte of middelen.

In de politiek gaat de tijd sneller, niet alleen op nationaal vlak maar nog meer op internationaal vlak. Beslissingen moeten zeer dringend worden genomen, zodat er geen tijd overblijft voor debatten in twee verschillende assemblys. We moeten ervoor zorgen dat we geen dubbel werk doen en geen vertragingen of blokkeringen creëren in dit uiterst onrustige politieke klimaat.

De ruimte is meer gefragmenteerd: Federale Staat, Gemeenschappen, Gewesten. Men dacht deze situatie te vereenvoudigen door een systeem met «twee petten» op te zetten: één persoon krijgt twee of meer mandaten. Een dergelijke formule biedt voordelen, omdat zij een aantal verkozenen in staat stelt een transversale visie op een geheel van aangelegenheden te krijgen, of die nu gewestelijk, gemeenschappelijk of federaal zijn, of zelfs – waarom niet – Europees of internationaal. Maar daar zitten ook nadelen aan. De energie en de focus worden versnipperd. Er ontstaan overlappingen van de agenda's en de mandataris moet elke dag onmogelijke keuzes maken. De senatoren kennen dit probleem maar al te goed: aan welke assemblée moeten zij voorrang geven, die

la priorité: celle où ils ont été élus, celle qui les paie, celle qui fixe l'essentiel de leur agenda, que ce soit en commission ou en séance plénière? Il n'est pas toujours commode d'être le serviteur de deux maîtres.

Les moyens publics se sont raréfiés. L'austérité est la règle. La tentation est grande, évidemment, de sacrifier le maillon le plus faible. On affecte les hommes et les femmes à de nouvelles tâches, on occupe les locaux disponibles, on capte l'héritage. De ce point de vue, le Sénat est une proie facile.

b) Quel est l'état du bicamérisme dans la Belgique d'aujourd'hui?

Le professeur Delpérée se limitera à une observation d'ordre légistique. Telle qu'elle a été modifiée en 2014, la Constitution est hypocrite et incohérente. Elle dit une chose et son contraire. Le façadisme n'est pas une bonne manière d'écrire en matière constitutionnelle.

Lisons les articles 36 et 42 de la Constitution. L'article 36 dispose qu'il y a un pouvoir législatif fédéral, composé de trois branches: le Roi, la Chambre et le Sénat. Ces branches exercent collectivement – c'est le mot le plus important – les fonctions qui reviennent au pouvoir législatif. L'article 42 dispose que les membres des deux Chambres sont élus. Députés et sénateurs représentent la Nation. Ils tirent de l'élection un titre pour s'exprimer en son nom. La façade est évidemment trinitaire.

L'article 44, alinéa 2, dispose ensuite que le Sénat – l'une des trois branches – est un organe non permanent. Cette disposition démolit – le mot n'est pas trop fort – la structure du premier édifice.

En outre, le pouvoir législatif est censé fonctionner collectivement à trois. En réalité, il fonctionne à deux, sauf dans les quelques cas visés aux articles 77 et 78 de la Constitution. Il faudra bien un jour corriger cette incohérence.

Pour le professeur Delpérée, il faudra supprimer, dans un sens ou dans l'autre, la contradiction existant entre les articles 36, 42 et 74. Il faudra supprimer l'incise «non permanent», qui est vraiment méprisante pour la seconde Assemblée.

Il ne faut pas toucher à l'article 74, alinéa 2, ni au régime des lois monocamérales. Mais il serait peut-être utile d'introduire une nouvelle disposition générale

waarin ze verkozen zijn, die welke hen betaalt, die waar zij het grootste deel van hun tijd doorbrengen, of het nu gaat om commissies of plenaire vergaderingen? Het is niet altijd gemakkelijk om twee meesters te dienen.

De overheidsmiddelen drogen op. Besparingen zijn de regel. De verleiding is dan groot om de zwakste schakel op te offeren. Men geeft deze mannen en vrouwen nieuwe taken, men vult de beschikbare zalen, men eigent zich het patrimonium toe. In dat opzicht is de Senaat een gemakkelijke prooi.

b) In welke staat bevindt het tweekamerstelsel in België zich vandaag?

Professor Delpérée zal zich beperken tot een opmerking van legistieke aard. De Grondwet zoals hij in 2014 werd aangepast, is hypocriet en onsamenhangend. Hij zegt tegengestelde dingen. Façadisme is in grondwettelijke aangelegenheden uit den boze.

Kijk maar naar de artikelen 36 en 42 van de Grondwet. Artikel 36 bepaalt dat de federale wetgevende macht bestaat uit drie delen: de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Deze oefenen gezamenlijk – dit is het belangrijkste woord – de functies uit van de wetgevende macht. Artikel 42 bepaalt dan weer dat de leden van de Kamers verkozen worden. De volksvertegenwoordigers en de senatoren vertegenwoordigen de Natie. Door verkozen te worden, krijgen zij een functie waardoor zij zich kunnen uitspreken in naam van de Natie. Het gaat hier dus duidelijk om een driedelige façade.

Artikel 44, tweede lid, bepaalt vervolgens dat de Senaat, één van de drie pijlers, een niet-permanent orgaan is. Deze bepaling vernietigt – en dat is niet te sterk uitgedrukt – de structuur van het eerste geheel.

Bovendien wordt de wetgevende macht verondersteld om collectief, met drie, te werken. In de realiteit werkt zij echter met twee, behalve in enkele gevallen bedoeld in de artikelen 77 en 78 van de Grondwet. Ooit zal men die incoherentie toch moeten wegwerken.

Voor professor Delpérée dient de tegenspraak tussen de artikelen 36, 42 en 74 op de een of andere manier te worden opgelost. Men moet de kwalificatie van «niet-permanent» laten vallen, aangezien zij echt wel beledigend is voor de tweede Assemblée.

Er dient niet geraakt te worden aan artikel 74, tweede lid, noch aan het stelsel van de éenkamerwetten. Maar het zou misschien nuttig zijn om een nieuwe algemene

définissant la loi spéciale plutôt que de répéter systématiquement qu'il s'agit d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4 de la Constitution. Ce n'est pas lisible.

L'article 195, alinéa 4, qui requiert le commun accord des deux Chambres et du Roi pour réviser la Constitution ne nécessite pas, quant à lui, d'adaptation.

c) Quelles perspectives pour le bicamérisme en Belgique?

Le postulat de départ est l'existence d'une première Chambre, celle des représentants, qui est élue directement par la population. Elle représente la Nation, elle révisé la Constitution, elle adopte des lois, ainsi que le budget, elle contrôle le gouvernement et, si nécessaire, elle le renvoie. Le professeur Delpérée n'imagine pas un seul instant que ces fonctions essentielles lui soient retirées. La question est donc de savoir ce que peut faire, dans ce contexte, l'autre chambre.

L'expert se limitera ici à trois remarques institutionnelles.

1) La composition du Sénat

La Constitution repose sur un principe fondamental, à savoir que les membres des deux Chambres représentent la Nation. La légitimité des députés et des sénateurs tient au fait qu'ils sont élus directement ou indirectement par les citoyens. Or une idée circule aujourd'hui dans les milieux politiques comme dans les milieux académiques; elle consiste à dire qu'il faudrait composer le Sénat de manière mixte, à savoir, d'une part, d'élus et, d'autre part, de membres de la société civile qui seraient – pourquoi pas? – tirés au sort.

Il faut tout de même être conscient des conséquences d'une telle réforme. Dès l'instant où tous les sénateurs ne sont plus élus, ils perdent, et le Sénat également, une part essentielle de leur légitimité démocratique. Le Sénat risque donc d'être encore plus disqualifié qu'il ne l'est aujourd'hui. L'enjeu est donc de taille. À vouloir revaloriser le Sénat et faire droit aux exigences de la démocratie participative, on risque aussi de tuer le Sénat. Est-ce là l'objectif poursuivi? Autre chose est évidemment de savoir si des commissions, des groupes de travail, des panels, ne pourraient ou ne devraient pas être aménagés au sein d'un Sénat élu pour l'irriguer de préoccupations qu'exprimeraient des citoyens ou des groupes sociaux.

bepaling in te voegen met een definitie van de bijzondere wet, in plaats van steeds te herhalen dat het gaat om een wet aangenomen met een meerderheid als bepaald in artikel 4 van de Grondwet. Op deze manier is het niet leesbaar.

Artikel 195, vierde lid, dat het gezamenlijke akkoord van de twee Kamers en van de Koning vereist om de Grondwet te herzien, hoeft op zich niet gewijzigd te worden.

c) Wat zijn de perspectieven voor het tweekamerstelsel in België?

Het vertrekpunt is het bestaan van één kamer, de Kamer van volksvertegenwoordigers, die rechtstreeks verkozen wordt door de bevolking. Zij vertegenwoordigt de Natie, zij wijzigd de Grondwet, neemt wetten aan, beslist over de begroting, controleert de regering en kan haar – indien nodig – wegsturen. Professor Delpérée kan zich absoluut niet voorstellen dat deze essentiële bevoegdheden bij de Kamer zouden worden weggehaald. De vraag is dus wat de andere kamer in deze context kan betekenen.

De expert beperkt zich hier tot drie institutionele opmerkingen.

1) De samenstelling van de Senaat

De Grondwet is gebaseerd op een fundamenteel principe, namelijk dat de leden van beide Kamers samen de Natie vertegenwoordigen. De legitimiteit van de volksvertegenwoordigers en de senatoren berust op het feit dat zij rechtstreeks of onrechtstreeks verkozen zijn door de burgers. Zowel in politieke als in academische milieus maakt het idee opgang dat de Senaat op gemengde wijze moet worden samengesteld, dus met verkozenen en mensen uit het middenveld samen. Die laatsten zouden dan – en waarom niet? – bij loting worden aangewezen.

Men moet zich wel bewust zijn van de gevolgen van een dergelijke hervorming. Zodra niet alle senatoren meer verkozen worden, verliezen zij – en ook de Senaat – een essentieel deel van hun democratische legitimiteit. De Senaat riskeert dus nog minder geloofwaardig te worden dan hij al is. Dit is een grote gok. Door de Senaat te willen herwaarderen en toe te geven aan de wensen van de participatieve democratie, riskeert men het doodvonnis van de Senaat te tekenen. Is dat de bedoeling? Het is nog iets anders wanneer men commissies, werkgroepen, panels wil of kan integreren in de werking van de verkozen Senaat, om op die manier de bezorgdheden van de burgers of sociale groeperingen te introduceren in de Assemblee.

2) Le Sénat comme assemblée parlementaire spécialisée

On n'envisage pas ici la fonction constituante ou la fonction législative lorsqu'elle prend la forme d'une loi spéciale. Comme l'a souligné le professeur Velaers, les composantes de l'État fédéral doivent être associées par le biais du Sénat à des opérations essentielles dans la vie de l'État belge. Il ne sera pas non plus question de la fonction de concertation politique. La commission a déjà mené des travaux sur le sujet et le professeur Delpérée adhère pleinement à l'idée que le Sénat peut être l'assemblée où se conçoivent et se débattent de tels accords. L'orateur esquisse ici deux autres pistes.

La première piste est celle de la fonction législative. Au cours de la période 2004-2014, la seconde Assemblée a pris le temps d'étudier quelques sujets institutionnels tels que, par exemple, le statut de la famille royale. Quels contours pour cette famille? Quel rôle particulier pour certains de ses membres? Quels droits et quels devoirs? Quel code de déontologie? Quel mode de financement? En 2008, le Sénat a créé un groupe de travail composé des membres du Bureau. Il a constitué des dossiers, organisé l'audition d'experts nationaux et étrangers, consulté des constitutionnalistes, des économistes et des experts financiers. Il a rédigé des textes, ce qui a conduit, cinq ans plus tard, à l'adoption de la loi du 27 novembre 2013 (5), le tout dans un climat serein et dans un esprit de libre discussion.

Pourquoi la Chambre des représentants ne pourrait-elle pas confier au Sénat l'examen de tel ou tel sujet exigeant un travail de longue haleine, des réflexions approfondies et un certain mûrissement des esprits? Elle pourrait l'envisager, consciente du fait qu'elle n'est pas, elle, en mesure de réaliser ce travail parce qu'elle est débordée par des sujets beaucoup plus immédiats et ponctuels, sachant qu'elle devrait évidemment par la suite, avaliser le travail qui aurait été accompli au Sénat. Voilà une suggestion que le professeur Delpérée se permet de formuler.

La seconde piste est celle de la fonction européenne et internationale. À côté d'une chambre tournée vers l'intérieur, pourquoi ne pas envisager une chambre tournée vers l'extérieur? Il devrait être possible de distinguer des domaines spécifiques d'attribution. Le Sénat pourrait connaître des traités internationaux et des actes législatifs assurant leur application. Pourquoi

(5) Loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités octroyées à des membres de la Famille royale ainsi que la transparence du financement de la monarchie.

2) De Senaat als gespecialiseerde parlementaire assemblee

Het gaat hier niet over de grondwetgevende of wetgevende bevoegdheid in het kader van een bijzondere wet. Zoals professor Velaers benadrukte, dienen de componenten van de Staat via de Senaat betrokken te worden bij de operaties die essentieel zijn voor het leven van de Belgische Staat. We gaan het ook niet meer hebben over de functie van het politieke overleg. De commissie heeft hierover al beraadslaagd en professor Delpérée is het volledig eens met het idee dat de Senaat de assemblee kan zijn waar dergelijke akkoorden ontworpen en besproken worden. Spreker schetst hier twee pistes.

De eerste piste betreft de wetgevende rol. Tijdens de periode 2004-2014 heeft de tweede Assemblee de tijd genomen om een paar institutionele onderwerpen onder de loep te nemen, zoals het statuut van de koninklijke familie. Hoe pakken we dit aan? Welke rol kunnen bepaalde leden van deze familie spelen? Welke rechten en plichten hebben ze? Welke gedragscode dienen ze te volgen? Hoe dient dit alles gefinancierd te worden? In 2008 werd in de Senaat een werkgroep samengesteld met leden van het Bureau. Deze heeft dossiers samengesteld, nationale en internationale deskundigen gehoord, grondwetspecialisten, economen en beleggingsexperts bevraagd. De werkgroep heeft teksten opgesteld die vijf jaar later hebben geleid tot de goedkeuring van de wet van 27 november 2013 (5). Dit alles in een sereen klimaat en met een open geest tijdens de besprekingen.

Waarom zou de Kamer van volksvertegenwoordigers niet het onderzoek van bepaalde onderwerpen, dat langdurige werkzaamheden, diepgaande denkoefeningen en een zekere mate van rijping der geesten vereist, aan de Senaat kunnen overlaten? De Kamer zou dit kunnen doen, wetende dat zij zelf niet geschikt is om dit soort werk aan te pakken, omdat zij het zelf te druk heeft met dringende, actuele onderwerpen. Het werk dat in de Senaat wordt gedaan, zou achteraf uiteraard nog door de Kamer moeten worden goedgekeurd. Dat is een suggestie die de heer Delpérée zo vrij is hier te doen.

De tweede piste is die van een Europese en internationale functie. Naast een kamer die naar binnen is gekeerd, kan men zich ook een kamer voorstellen die naar buiten is gekeerd. Het moet mogelijk zijn om hiervoor de specifieke bevoegdheden vast te leggen. De Senaat zou zich kunnen buigen over de internationale verdragen en de wettelijke vereisten voor hun toepassing.

(5) Wet van 27 november 2013 met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de Koninklijke Familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie.

ne pas délibérer, en particulier, des Traités européens et des lois qui transposent le droit communautaire en droit belge? Pourquoi ne pas suivre systématiquement l'élaboration du droit de l'Union européenne et rester en contact permanent avec le Parlement européen et ses commissions? Pourquoi ne pas faire entendre, à cette occasion, la voix internationale des Communautés, des Régions, et entendre, à ce sujet, les ministres fédéraux chargés de la politique internationale?

3) L'articulation des fonctions du Sénat avec celles de la Chambre

Il est inutile de définir les fonctions d'un nouveau Sénat si l'on ne prend pas soin de les articuler avec celles de la Chambre des représentants.

C'est une question de fine mécanique. Des procédures doivent être mises en place. Des règles doivent être précisées. Qui détient le droit d'initiative? Qui peut amender? Qui peut provoquer une seconde délibération? Qui a le dernier mot? Qui a un droit de veto? Le bicamérisme demande une ingénierie institutionnelle subtile et la recherche permanente d'un équilibre entre l'expression des différents points de vue et l'obtention de points de consensus. C'est un exercice délicat, qui demande aussi le mûrissement des esprits.

En guise de conclusion, le professeur Delpérée résume son propos. Il croit à la prééminence de la Chambre des représentants dans l'exercice des fonctions de production de la loi et de contrôle du gouvernement. Il croit à l'utilité du bicamérisme, non dans la forme égalitaire qu'il a connue entre 1921 et 1993, mais dans une configuration inégalitaire. Il croit à la définition d'un ensemble de tâches qui pourraient être confiées au Sénat, par exemple pour la préparation de certaines lois fédérales. Il croit à la fonction particulière que le Sénat pourrait remplir, pas seulement comme organe de coordination entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, mais aussi comme intermédiaire entre ces instances et la société internationale, notamment l'Union européenne.

3) Exposé de M. Toon Moonen, professeur de Droit constitutionnel à la faculté de Droit de l'Université de Gand (UGent)

Le professeur Toon Moonen souligne que des propositions très concrètes ont déjà été formulées sur la forme que pourrait prendre à l'avenir un Sénat ou une deuxième chambre. Les partis politiques représentés à la Chambre et au Sénat ont eux aussi pris position à

Waarom niet specifiek beraadslagen over de Europese Verdragen en over de wetten die het communautair recht omzetten naar Belgisch recht? Waarom niet specifiek de uitwerking van het recht van de Europese Unie volgen en permanent contact houden met het Europees Parlement en de commissies? Men zou in die context ook internationaal de stem kunnen laten horen van de Gemeenschappen en de Gewesten en daarnaast ook de mening kunnen vragen van de federale ministers bevoegd voor het internationaal beleid.

3) De koppeling van de functies van de Senaat met die van de Kamer

Het is nutteloos de functies van een nieuwe Senaat te bepalen indien men niet de moeite neemt ze met die van de Kamer van volksvertegenwoordigers te koppelen.

Het is een kwestie van fijnmechanica. Er moeten procedures worden ingesteld. Er moeten regels worden bepaald. Wie heeft het initiatiefrecht? Wie kan amenderen? Wie kan een tweede bespreking uitlokken? Wie heeft het laatste woord? Wie heeft vetorecht? Het tweekamerstelsel vergt subtiële engineering en het permanent zoeken van een evenwicht tussen het uitdrukken van de verschillende standpunten en het vinden van punten van overeenstemming. Het is een delicate oefening, waarvoor de geesten ook moeten rijpen.

Tot besluit vat professor Delpérée zijn uiteenzetting samen. Hij gelooft in het primaat van de Kamer van volksvertegenwoordiging in de uitoefening van de wetgevende functie en van de controle op de regering. Hij gelooft in het nut van het tweekamerstelsel, niet in de symmetrische vorm die het tussen 1921 en 1993 gekend heeft, maar in een asymmetrische configuratie. Hij gelooft in het vastleggen van een geheel van taken die aan de Senaat kunnen worden gegeven, bijvoorbeeld ter voorbereiding van bepaalde federale wetten. Hij gelooft in de bijzondere functie die de Senaat kan vervullen, niet alleen als coördinatieorgaan tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, maar ook als bemiddelaar tussen die instanties en de internationale samenleving, onder andere de Europese Unie.

3) Uiteenzetting van de heer Toon Moonen, hoogleraar Grondwettelijk Recht aan de faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent (UGent)

Professor Toon Moonen wijst erop dat er al zeer concrete voorstellen zijn gedaan over hoe een Senaat of een tweede kamer er in de toekomst kan uitzien. Ook de politieke partijen die in Kamer en Senaat vertegenwoordigd zijn, hebben daarover in het recente of

ce sujet dans un passé plus ou moins récent. Du côté néerlandophone, des voix s'élèvent pour réclamer la suppression du Sénat, du moins dans sa forme actuelle. Pour certains, l'opération doit aller de pair avec la création de nouveaux organes censés reprendre certaines fonctions. Le professeur Moonen, quant à lui, ne présentera pas de proposition personnelle mais passera en revue les questions de principe que soulève au départ un débat sur une deuxième chambre, tout en mettant l'accent sur le lien entre une deuxième chambre et les réformes de l'État réalisées par le passé.

Il est à noter que c'est seulement lors de la quatrième réforme de l'État que les règles du jeu du Sénat ont été quelque peu modifiées. Le Sénat a été doté d'une composition hybride, les premiers sénateurs de Communauté y faisant leur entrée aux côtés des sénateurs élus directement. Il est intéressant d'observer que dès l'instant où il a été indiqué dans l'article 1^{er} de la Constitution que la Belgique était un État fédéral, les compétences de la deuxième chambre ont été modifiées. Si la procédure bicamérale facultative est restée la norme, on a touché à l'équivalence des deux chambres. La sixième réforme de l'État a fait de la procédure monocamérale la norme et de la Chambre des représentants le principal organe politique du Parlement fédéral. C'est à partir de cette sixième réforme que la composition du Sénat a été modifiée pour faire du Sénat, plus que jamais, une chambre des entités fédérées.

Une nouvelle réforme de l'État est aujourd'hui envisagée. Le professeur Moonen estime qu'elle devrait contenir une réflexion sur le Sénat, ne serait-ce que parce que la manière dont le bicaméralisme fonctionne aujourd'hui suscite des interrogations. On reproche surtout à l'actuelle chambre des entités fédérées un manque de visibilité. Cela s'explique en partie par certains éléments que le professeur Velaers lui aussi a cités. Jusqu'à présent, les élections sont simultanées, ce qui conduit à des rapports de force assez similaires à la Chambre et au Sénat. Dans les États fédéraux, la première chambre est généralement considérée comme une représentation de l'électeur tandis que la deuxième chambre remplit le rôle de représentant des autorités des entités fédérées ou des territoires. En Belgique, les membres de la Chambre jouent déjà, dans une certaine mesure, un rôle communautaire, non pas sur la base d'une représentation des entités fédérées mais bien en raison de la répartition de ses membres en groupes linguistiques. Il s'agit là déjà d'une forme de concrétisation d'une caractéristique du système fédéral.

Cela veut-il dire que les visions des députés et celles des sénateurs ne peuvent être différentes, alors que les

minder recente verleden al standpunten ingenomen. Aan Nederlandstalige kant gaan er vooral stemmen op om de Senaat af te schaffen, alleszins in de vorm die hij nu heeft. Voor sommigen moet dat gepaard gaan met het oprichten van andere organen die bepaalde functies kunnen overnemen. Zelf zal professor Moonen geen eigen voorstel presenteren, maar overlopen welke principiële vragen er rijzen bij de start van zo'n debat over een tweede kamer en daarbij de nadruk leggen op het verband tussen een tweede kamer en de voorbije staatshervormingen.

Opmerkelijk is dat pas bij de vierde Staatshervorming aan de spelregels van de Senaat een en ander werd gewijzigd. De Senaat kreeg een hybride samenstelling doordat aan de rechtstreeks verkozen senatoren de eerste gemeenschapssenatoren werden toegevoegd. Interessant is dat, op het ogenblik dat in artikel 1 van de Grondwet werd bepaald dat België een Federale Staat is, de bevoegdheden van de tweede Kamer werden gewijzigd. De optioneel bicamérale procedure bleef wel de standaard, maar er kwamen barsten in de gelijkwaardigheid van de twee kamers. Bij de zesde Staatshervorming werd de monocamerale procedure de standaard en werd de Kamer van volksvertegenwoordigers hét voornaamste politieke orgaan binnen het Federale Parlement. Vanaf dat ogenblik werd de Senaat, meer dan ooit tevoren, samengesteld als een kamer van de deelstaten.

Nu worden er opnieuw plannen gemaakt voor een staatshervorming. Professor Moonen is van oordeel dat een denkoefening over de Senaat daarvan deel moet uitmaken, al was het maar omdat er twijfels bestaan over de manier waarop het tweekamerstelsel vandaag functioneert. Een van de voornaamste kritieken is dat de huidige deelstatenkamer eigenlijk niet uit de verf komt. Dat heeft voor een deel te maken met elementen die professor Velaers ook heeft aangehaald. Vooralsnog vallen de verkiezingen samen. Dat leidt ertoe dat er in Kamer en Senaat grotendeels dezelfde krachtsverhoudingen bestaan. In federale Staten wordt de eerste kamer meestal bekeken als een vertegenwoordiging van de kiezer en vervult de tweede kamer de rol van vertegenwoordiger van de deelstatelijke overheden of van de territoria. In België vervullen de Kamerleden al in zeker mate een communautaire rol, niet op basis van een vertegenwoordiging van de deelstaten, maar wel door de indeling in taalgroepen. Op die manier sluipt een kenmerk van het federale systeem ook daar al een beetje binnen.

Betekent dat dat de visies van de Kamerleden en de senatoren niet van elkaar kunnen verschillen, zoals de

visions des membres des parlements des entités fédérées et celles des députés peuvent différer? C'est possible mais c'est une critique qui s'adresse actuellement aux sénateurs.

Si l'on choisit de limiter fortement les compétences du Sénat, on crée le risque qu'une prophétie autoréalisatrice se réalise, en amenant le monde extérieur – les personnes qui suivent la politique sans s'intéresser quotidiennement aux aspects institutionnels – à se demander quel rôle joue encore le Sénat et quelle est encore sa valeur ajoutée. Si ses compétences sont très limitées, une institution aura du mal à se manifester et à faire comprendre son rôle à l'électeur. Le professeur Moonen fait cependant remarquer que sur le plan international, le bicaméralisme n'échappe nulle part non plus aux critiques. La Belgique n'est donc pas la seule dans ce cas. Elle présente certes certaines caractéristiques uniques mais on ne peut certainement pas dire que les choix effectués il y a longtemps dans d'autres États donnent aujourd'hui entière satisfaction. Il suffit de penser aux États-Unis où l'immobilisme au niveau fédéral s'explique en partie par le fait que le Sénat est composé sur la base d'une représentation tout à fait équivalente de tous les États fédérés, les plus densément peuplés étant traités de la même manière que les moins densément peuplés.

Si l'on choisit, en Belgique, de conserver une deuxième chambre, le professeur Moonen juge important de maintenir autant que possible une cohérence entre la fonction que cette deuxième chambre est censée exercer et sa composition. On peut difficilement dissocier l'une de l'autre. Il est utile de réfléchir d'abord au rôle de la deuxième chambre et à la plus-value qu'on en attend puis de déterminer sur cette base qui devrait en faire partie. Il va de soi que le Sénat existe déjà et qu'il a derrière lui tout un passé, mais il doit être possible, dans le cadre d'une réforme de l'État, d'étudier ces questions de principe dans leur interdépendance.

Selon le professeur Moonen, il existe deux grandes pistes de réflexion. Ou bien la deuxième chambre se voit confier un rôle fédéral spécifique en relation avec la première chambre, ou bien on lui attribue un rôle qui découle davantage d'une fonction liée à la structure stratifiée de notre État. Ces deux pistes ont déjà été explicitées.

a) Fonction par rapport à la première chambre

En ce qui concerne la relation avec la première chambre, il existe différentes possibilités. La répartition aurait pu être différente. En effet, tout est lié.

visies van de leden van de deelstaatarlamenten en de Kamerleden van elkaar kunnen verschillen? Dat is zeker mogelijk, maar deze kritiek zweeft op dit ogenblik wel boven de hoofden van de senatoren.

Kiest men ervoor de bevoegdheden van de Senaat sterk te beperken, dan creëert men een risico op een selffulfilling prophecy, omdat het voor de buitenwereld – bij de mensen die de politiek wel volgen, maar het institutionele niet dagelijks voor ogen hebben – leidt tot de vraag welke rol de Senaat nog speelt en welke toegevoegde waarde hij nog heeft. Als de bevoegdheden zeer sterk beperkt zijn, wordt het voor een instelling moeilijk om nog voor het voetlicht te komen en zijn rol aan de kiezer duidelijk te maken. Professor Moonen plaatst hier wel de kanttekening bij dat internationaal gezien het bicameralisme nergens helemaal vrij is van kritiek. België neemt op dat punt geen unieke positie in. Bepaalde punten zijn wel uniek voor België, maar het is zeker niet zo dat in andere staten lang geleden keuzes werden gemaakt waar men vandaag onverkort gelukkig mee is. Het volstaat om te verwijzen naar de Verenigde Staten, waar het federale immobilisme nu deels samenhangt met de volledig gelijke vertegenwoordiging van de deelstaten in de Senaat, waarbij zelfs de meest dichtbevolkte deelstaten op dezelfde manier worden behandeld als de meest dunbevolkte.

Kiest men er in België voor een tweede kamer te behouden, dan vindt professor Moonen het belangrijk zoveel mogelijk de samenhang te behouden tussen de functie die deze tweede kamer moet vervullen en de samenstelling ervan. Beide kan men moeilijk los van elkaar zien. Het is nuttig eerst na te denken over de rol van de tweede kamer en de verwachte toegevoegde waarde, om vervolgens op basis daarvan te bepalen wie er het best deel van uitmaakt. Natuurlijk bestaat de Senaat al en draagt hij een verleden mee, maar in het kader van een staatshervorming moet het mogelijk zijn die principiële vragen in samenhang met elkaar te bestuderen.

Volgens professor Moonen zijn er twee grote denksporen. Ofwel krijgt de tweede kamer een federale rol die specifiek bestaat in verhouding tot de eerste kamer ofwel krijgt hij een rol die meer afstraalt op een functie binnen de meerlagige staatsstructuur als zodanig. Beide zijn al aan bod gekomen.

a) Functie in verhouding tot de eerste kamer

Voor de verhouding tot de eerste kamer zijn er meerdere mogelijkheden. De indeling had ook anders gekund. Alles hangt immers met alles samen.

1. Réflexion

On peut renouer avec ce qui a déjà été tenté par le passé, à savoir le rôle de réflexion. La deuxième chambre confère alors au travail législatif un niveau de qualité supérieur en permettant que des débats de principe essentiels soient de cette façon menés en deux fois. Une remarque s'impose d'emblée: l'expérience a déjà été tentée en Belgique et a été abandonnée.

La fonction de réflexion soulevait diverses questions. Sous l'effet de la démocratisation qui a caractérisé la majeure partie du XX^e siècle, la deuxième chambre a été composée de manière plus ou moins comparable – par des élections directes en tout cas – à la Chambre des représentants. Lors de la sixième réforme de l'État, on est finalement arrivé à la conclusion que la réflexion ne donnait pas les résultats espérés. Le professeur Moonen pense qu'il n'est pas réaliste et peut-être pas souhaitable sur le plan politique de rendre à la deuxième chambre une telle fonction et de revenir par conséquent à une élection directe. On peut bien réfléchir à d'autres modes de composition de la deuxième chambre qui aillent dans le sens de la fonction de réflexion et donc y associer d'autres personnes. L'idée de faire du Sénat un forum de participation citoyenne a déjà été abordée aujourd'hui.

2. Spécialisation

On peut également opter pour un système dont la Belgique n'a pas une longue tradition. Le professeur Matthijs a proposé de confier à la deuxième chambre une fonction très spécialisée à la lumière de l'équilibre des forces avec la Chambre des représentants. La proposition prévoyait même de doter le Sénat de compétences exclusives que la Chambre ne posséderait donc plus. On peut y réfléchir, mais le professeur Moonen pense que la proposition manque de réalisme politique et il ignore si elle répond à un besoin politique. Elle équivaldrait à restaurer un Sénat qui n'a jamais existé.

3. Participation

La participation d'autres acteurs est une piste de réflexion aujourd'hui évidente. On a déjà beaucoup parlé de la participation citoyenne. Le professeur Moonen n'a pas étudié la question et aborde donc le sujet avec distance, mais il a l'impression que personne n'est opposé à un apport délibératif dans le processus démocratique. Reste à savoir quelle forme doit prendre cet apport. Sera-t-il mis en place parallèlement aux organes représentatifs ou bien ces organes seront-ils activement transformés

1. Reflectie

Men kan aanknopen bij wat in het verleden al is geprobeerd, namelijk de reflectie. De tweede kamer geeft het wetgevend werk een hoger kwaliteitsniveau door te voorzien in de mogelijkheid om belangrijke principiële debatten op die manier in twee keer te voeren. Daarbij moeten we meteen het voorbehoud maken dat men dat in België al heeft geprobeerd en ervan is teruggekomen.

De reflectiefunctie riep allerlei vragen op. De tweede kamer werd door de democratisering tijdens het grootste deel van de 20^{ste} eeuw grotendeels op een min of meer vergelijkbare manier – alleszins door rechtstreekse verkiezingen – samengesteld als de Kamer van volksvertegenwoordigers. Bij de zesde Staatshervorming was men tot de conclusie gekomen dat de reflectie toch niet de gewenste resultaten opleverde. Professor Moonen denkt dat het niet realistisch en politiek wellicht ook niet wenselijk is om de tweede kamer opnieuw een dergelijke functie te geven en dan ook terug te keren naar een rechtstreekse verkiezing. Men kan wel nadenken over andere manieren om de tweede kamer samen te stellen die ook sporen met de reflectiefunctie, namelijk door er andere mensen bij te betrekken. Het idee om van de Senaat een forum van burgerparticipatie te maken, is ook vandaag al aan bod gekomen.

2. Specialisatie

Men kan ook kiezen voor iets waarin België geen grote traditie heeft. Professor Matthijs heeft voorgesteld om de tweede kamer een zeer gespecialiseerde functie te geven in het licht van de machtsbalans met de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het voorstel hield zelfs in dat de Senaat exclusieve bevoegdheden zou krijgen, die de Kamer dan niet meer heeft. Men kan daarover nadenken, maar professor Moonen denkt dat het politiek weinig realistisch is en weet niet of daar een politieke nood aan bestaat. Het zou de restauratie zijn van een Senaat die nooit heeft bestaan.

3. Participatie

De participatie van andere actoren is een duidelijk denkspoor dat vandaag bestaat. Er is al veel gezegd over de participatie van de burger. Professor Moonen heeft daar geen onderzoek naar gedaan en beschouwt die materie dus vanop een afstand, maar hij heeft wel de indruk dat niemand gekant is tegen een deliberatieve input in het democratisch proces. De vraag is alleen welke vorm die input moet aannemen. Wordt zoiets langzij de vertegenwoordigende organen uitgewerkt of

en forum chargé d'accueillir ce processus délibératif? C'est là une des principales questions de principe.

Concernant la fonction de réflexion, M. Moonen a un sentiment de déjà-vu. L'expérience a déjà été tentée et a été abandonnée. Il est difficile de rétablir la fonction de réflexion telle qu'elle a existé par le passé.

L'intervenant souhaite s'attarder quelque peu sur la possibilité de faire de la deuxième chambre un forum de participation des entités fédérées. Le Sénat a plus que jamais la composition d'une représentation des entités fédérées, mais il est doté d'un portefeuille de compétences limité depuis la sixième réforme de l'État. Par le passé, les compétences du Sénat n'étaient pas limitées: jusqu'en 1993, l'intégralité de la législation lui était soumise. Depuis 2014, le Sénat n'est plus chargé que de matières purement institutionnelles. Les partis néerlandophones qui nourrissent le dessein de conserver une deuxième chambre sous l'une ou l'autre forme le font généralement dans l'optique de réserver une place à l'institutionnel. Il convient aussi de prendre en compte la tension entre la plus-value qu'offre une délibération par une deuxième chambre et l'efficacité du processus législatif. Comme M. Delpérée l'a souligné, cela se manifeste non seulement au niveau des compétences matérielles de la deuxième chambre, mais aussi dans une large mesure au niveau des compétences procédurales.

Le droit d'initiative et le droit d'amendement sont-ils assortis du pouvoir du dernier mot? Le professeur Moonen mentionne aussi un rôle de contrôle, mais sous la forme d'une interrogation. Il ne semble pas opportun *a priori* d'obliger à nouveau le gouvernement à rendre des comptes au Sénat. Dans ce contexte, le professeur Matthijs a soulevé l'objection selon laquelle une chambre sans compétence budgétaire avait en fait peu d'influence.

Les fonctions et la composition de la deuxième chambre sont liées. Si les sénateurs sont désignés non pas par les électeurs mais par les entités fédérées, la question qui se pose d'emblée est de savoir quelles seront ces entités fédérées. C'est dès lors une bonne chose de réfléchir à l'avenir du Sénat dans le cadre d'une réforme de l'État. Différents scénarios possibles sont envisagés: trois Communautés et trois Régions, une Belgique à quatre, une Belgique à deux plus deux, une Belgique à un plus un ou encore la fin de la Belgique. De plus, des divergences se sont déjà manifestées concernant les proportions de la représentation. Combien de sénateurs peuvent être désignés par les entités fédérées? La loi du nombre intervient bien évidemment en politique: les votes exprimés dans

bouwt men de vertegenwoordigende organen actief om tot een forum daarvoor? Dat is een van de belangrijkste principiële kwesties.

Over de reflectiefunctie heeft de heer Moonen het gevoel «*been there, done that*». Men heeft het geprobeerd en men is ervan teruggekomen. Het is moeilijk de reflectiefunctie zoals ze vroeger heeft bestaan, te herstellen.

Spreker wil iets langer stilstaan bij de mogelijkheid om van de tweede kamer een forum voor participatie van de deelstaten te maken. De Senaat is meer dan ooit samengesteld als een vertegenwoordiging van de deelstaten, maar sinds de zesde Staatshervorming met een beperkte portefeuille aan bevoegdheden. Vroeger waren de bevoegdheden van de Senaat niet beperkt. Tot 1993 passeerde alle wetgeving in de Senaat, sinds 2014 komt alleen nog het louter institutionele aan bod. De partijen aan Nederlandstalige kant die van plan zijn om op de een of de andere manier een tweede kamer te behouden, doen dat meestal om het institutionele een plaats te geven. Het spanningsveld tussen de meerwaarde van de deliberatie in de tweede kamer en de efficiëntie van het wetgevend proces komt hier natuurlijk ook aan bod. De heer Delpérée heeft er ook op gewezen dat dit zich niet enkel uit in de inhoudelijk-materiële bevoegdheden die men aan de tweede kamer geeft, maar in niet onbelangrijke mate ook in de procedurele bevoegdheden.

Geeft men ter zake initiatiefrecht, amenderingsrecht, de macht van het laatste woord? Professor Moonen vermeldt ook een controlerende rol, maar zet er meteen een vraagteken erbij. Het is niet zinvol om de federale regering opnieuw voor de Senaat verantwoording te laten afleggen. Professor Matthijs opperde in die context weliswaar nog de bedenking dat een kamer zonder budgettaire bevoegdheden eigenlijk weinig invloed heeft.

De functies van de tweede kamer hangen samen met de samenstelling ervan. Worden de senatoren niet door de kiezer, maar door de deelstaten aangewezen, zoals dat vandaag het geval is, dan rijst meteen ook de vraag: door welke deelstaten? Het is dan ook geen slechte zaak om over de toekomst van de Senaat na te denken in de context van een staatshervorming. Vandaag passeren er verschillende scenario's de revue: drie Gemeenschappen en drie Gewesten, een België met vier, een België met twee plus twee, een België met één plus één of geen België meer. Er rees bovendien al controverse over de verhoudingen in de vertegenwoordiging. Hoeveel senatoren mogen de deelstaten afvaardigen? In de politiek speelt natuurlijk ook de macht van het getal. Op een

une Assemblée sont comptabilisés à un moment donné. À l'heure actuelle, la Chambre fonctionne suivant un système de proportionnalité linguistique, mais aussi le Sénat à vrai dire. Même si la Constitution, telle qu'elle est formulée, suggère un système différent pour le Sénat, il a en définitive été décidé – comme cela aussi ressort clairement des travaux parlementaires – de déterminer au préalable le nombre de sénateurs néerlandophones et francophones et de reproduire la proportionnalité linguistique en fonction des rapports démographiques observés en Belgique. La logique bipolaire est maintenue au Sénat par l'existence des groupes linguistiques et il y a peut-être des raisons politiques à cela.

Il est possible de donner un caractère beaucoup plus spécifique à la deuxième chambre en optant pour une surreprésentation de certaines entités fédérées, mais cela soulève d'autres objections. Il suffit de penser aux critiques déjà mentionnées, qui dénoncent le fait qu'aux États-Unis, chaque état a le même poids dans la prise de décision fédérale au Sénat, ce qui engendre un certain déficit démocratique. On peut donc rendre la deuxième chambre moins bipolaire et plus multipolaire en assurant une plus grande représentation des entités fédérées, y compris des plus petites. Cela crée une tout autre dynamique, mais reste encore à savoir si ce qui est multipolaire en théorie le sera également dans la pratique. Il est difficile de prévoir si la logique bipolaire ne subsistera pas malgré tout, de sorte qu'il ne faut pas l'expérimenter à la légère.

Le professeur Moonen rappelle que les attentes nourries dans le cadre d'une réforme du système doivent rester réalistes. Même si on trouve un consensus sur une réforme du Sénat, il faut savoir que le succès de la réforme dépendra aussi d'autres facteurs. La prépondérance du pouvoir exécutif pèsera inévitablement sur le fonctionnement d'un Sénat réformé. C'est un problème qui n'est pas typiquement belge, mais auquel toutes les démocraties libérales sont confrontées. Actuellement, la Chambre se bat aussi parfois pour avoir un impact. Il ne faut pas croire que la tâche sera plus aisée pour une deuxième chambre.

Avec le Comité de concertation, la Belgique dispose déjà d'un organe de concertation au niveau exécutif. Ce Comité, qui réunit les différents exécutifs du pays, a le mérite d'exister, même si le professeur Moonen ne prétend pas que tout est exempt de problèmes. Le Comité de concertation illustre surtout le fait que les exécutifs pèsent plus lourd dans la balance du pouvoir que la théorie enseignée dans les universités le laisserait supposer. M. Delpérée a fait référence à cet égard au *Bundesrat* allemand. Peu après la fin de la Deuxième

bepaald moment worden de stemmen in een Assemblee geteld. Op dit ogenblik functioneert de Kamer, maar eigenlijk ook de Senaat, volgens een systeem van taalproportionaliteit. De tekst van de Grondwet suggereert voor de Senaat iets anders, maar uiteindelijk heeft men ervoor gekozen – en de parlementaire voorbereidingen maken dat ook duidelijk – om eerst te bepalen hoeveel Nederlandstalige en Franstalige senatoren er zijn en de taalproportionaliteit, met op de achtergrond de demografische verhoudingen in België, te reproduceren. Door de taalgroepen in de tweede kamer blijft de bipolaire logica bestaan en dat heeft allicht zijn politieke redenen.

Men kan de tweede kamer een veel specifiek karakter geven door te kiezen voor een oververtegenwoordiging van bepaalde deelstaten, maar dat zorgt meteen voor heel andere kritiek. Denk aan de reeds vermelde kritiek in de Verenigde Staten op het feit dat elke deelstaat in de federale besluitvorming in de Senaat even zwaar weegt. Dat creëert in zeker mate een democratisch deficit. Men kan de tweede kamer dus minder bipolair en meer multipolair maken door de deelstaten, ook de kleinere, een grotere vertegenwoordiging te geven. Dat zorgt voor een andere dynamiek, maar de vraag is of wat in theorie multipolair is, dat in de praktijk ook zal blijken te zijn. Het is moeilijk te voorspellen of boven dit alles toch niet een bipolaire logica blijft zweven, zodat daar niet licht mee mag worden geëxperimenteerd.

Professor Moonen waarschuwt dat men realistische verwachtingen moet hebben bij het hervormen van het systeem. Zelfs als men erin slaagt een consensus te vinden over een hervorming van de Senaat, dan nog moet men er altijd rekening mee houden dat het succes ervan afhankelijk is van andere factoren elders in het systeem. Ook de werking van een hervormde Senaat zal onvermijdelijk worden doorkruist door de dominante rol van de uitvoerende macht. Dat is geen typisch Belgisch probleem, het is bekend in alle liberale democratieën. De Kamer vecht nu soms ook om impact te hebben. In een tweede kamer zal dat niet gemakkelijker zijn.

Met het Overlegcomité heeft België al wel een orgaan voor overleg op het uitvoerende niveau. In het Overlegcomité ontmoeten de uitvoerende machten van het land elkaar. Het bestaat, al wil professor Moonen niet beweren dat er geen problemen zijn. Het Overlegcomité is meer een symptoom van het gegeven dat de uitvoerende machten in de beleidstrein toonaangevender zijn geworden dan de theorie die aan de universiteiten wordt onderwezen zou doen vermoeden. De heer Delpérée verwees in dit verband naar de Duitse *Bundesrat*. Duitsland

Guerre mondiale, l'Allemagne a choisi de mettre en place cette deuxième chambre conçue comme une véritable représentation des gouvernements des entités fédérées, qui y adoptent chacun un point de vue unique. On estimait que c'était la meilleure manière d'organiser la représentation des entités fédérées dans le processus législatif fédéral. Néanmoins, en Allemagne aussi, des voix s'élèvent pour affirmer qu'une élection directe serait préférable. C'est le mouvement inverse à celui observé en Belgique.

Un deuxième facteur est la prépondérance des partis politiques. Le professeur Moonen fait remarquer qu'une domination trop importante est contraire aux idéaux de la démocratie parlementaire, mais c'est un facteur important à prendre en compte. La domination du processus législatif par les partis politiques risque de mettre à mal une approche différentielle par rapport à la Chambre, ainsi que les ambitions multipolaires d'une deuxième chambre. La grande question est en effet de savoir si les groupes politiques adopteront, au sein de la deuxième chambre, des points de vue différents de ceux adoptés à la Chambre par leurs collègues de parti. Les mandataires politiques fédéraux défendent-ils des points de vue différents de ceux de leurs collègues régionaux? Suivant la réponse à cette question, on peut apprécier si une deuxième chambre est susceptible d'apporter la plus-value escomptée. Le succès d'une réforme peut être tributaire de facteurs qui sont largement extérieurs à la réforme.

Si on élargit la réflexion à une réforme du Sénat sans se cantonner à la seule piste d'une suppression, est-on prêt à rebattre complètement les cartes du jeu? Il n'est pas utile de débattre d'une deuxième chambre offrant une plus-value si l'on n'est pas disposé à accepter un scénario où le Sénat pourrait à un moment donné entrer en conflit avec la Chambre des représentants. Si on veut éviter cette éventualité, mieux vaut effectivement fermer la porte. Une deuxième chambre offrant une plus-value doit aussi jouer un rôle politique de premier plan.

b) Fonction au sein de la structure d'État à plusieurs niveaux

Le professeur Moonen s'est jusqu'à présent focalisé sur les rapports avec la première chambre, mais une deuxième chambre peut également offrir une plus-value intéressante dans le contexte d'un État organisé en plusieurs niveaux, indépendamment aussi du rapport avec la première chambre. On peut estimer que l'une des chambres a plus d'importance. Il a déjà été question

koos er net na de Tweede Wereldoorlog al voor de tweede kamer echt in te richten als een vertegenwoordiging van de deelstaatregeringen, die daarin elk één standpunt innemen. Men was van oordeel dat dat de beste manier was om de vertegenwoordiging van de deelstaten in het federale wetgevende proces te organiseren. Ook in Duitsland gaan er niettemin stemmen op die zeggen dat een rechtstreekse verkiezing beter is. Dat is de omgekeerde beweging van die in België.

Een tweede factor is de dominantie van de politieke partijen. Professor Moonen merkt op dat te grote dominantie ingaat tegen de idealen van een parlementaire democratie, maar het is wel een factor van belang. Het risico bestaat dat de partijpolitieke aansturing van het wetgevend bedrijf het onderscheid met de Kamer en de multipolaire ambities van een tweede kamer doorkruist. De vraag zal immers zijn of de fracties in een tweede kamer andere standpunten zullen innemen dan hun collega's van dezelfde partij in de Kamer. Nemen federale politici andere standpunten in dan hun regionale collega's? Het antwoord op die vraag moet duidelijk maken of een tweede kamer de meerwaarde kan bieden die ze verondersteld wordt te hebben. Het succes van een hervorming kan afhangen van factoren die met de hervorming op zich weinig te maken hebben.

Als er niet enkel over de afschaffing, maar ook over de hervorming van de Senaat wordt nagedacht, is men dan bereid om van die Senaat een gamechanger te maken? Debatteren over een tweede kamer met een toegevoegde waarde is alleen maar zinvol als men ook bereid is een scenario te aanvaarden waarin de Senaat op een bepaald ogenblik in conflict kan komen met de Kamer van volksvertegenwoordigers. Als dat niet de bedoeling kan zijn, dan doet men inderdaad beter de deur dicht. Als een tweede kamer een toegevoegde waarde heeft, dan betekent dat ook dat ze een politieke rol van belang dient te spelen.

b) Functie binnen de meerlagige staatsstructuur

Tot nog toe heeft professor Moonen vooral gefocust op de verhoudingen met de eerste kamer, maar ook in een context van de meergelaagde staat kan een tweede kamer een interessante toegevoegde waarde hebben, ook los van de verhouding met de eerste kamer. Het is mogelijk het ene belangrijker te vinden dan het andere. In dat verband zijn het faciliteren van samenwerking

de la facilitation de la coopération et de la résolution des conflits.

Le Sénat, surtout s'il est effectivement une chambre des entités fédérées, a un rôle important à jouer à cet égard. Pensons aussi à l'exécution des obligations internationales, comme les objectifs climatiques, et dérivées des traités mixtes. Le Sénat pourrait être chargé des matières soumises à une obligation de coopération en vertu de la Constitution et des lois spéciales. Cette piste nous ferait toutefois sortir des scénarios envisagés jusqu'à présent, mais qui ne paraissent pas toujours être les plus efficaces. Une coopération obligatoire n'aboutit parfois pas à une solution. Si une deuxième chambre se voyait confier la compétence, elle pourrait imposer une solution au moyen d'un vote. Il va sans dire que cette option n'est pas neutre: le Sénat serait alors véritablement un organe décisif, beaucoup plus que ce n'est le cas à l'heure actuelle.

4) Exposé de M. Julian Clarenne, assistant, chercheur en Droit constitutionnel, Université Saint-Louis (USL-Bruxelles)

M. Julian Clarenne abordera la question sous l'angle des rapports entre bicaméralisme et délibération, autrement dit l'angle de la contribution du bicaméralisme à la qualité de la délibération parlementaire.

Pour commencer, il revient sur la question centrale à ses yeux: un Sénat, pour quoi faire? Cette question porte à la fois sur les fonctions du bicaméralisme et sur les capacités requises pour remplir celles-ci. Classiquement, on peut regrouper les différentes justifications du bicaméralisme sous deux grandes fonctions, une fonction de représentation, par exemple, des entités fédérées ou de groupes sociaux particuliers, et une fonction de réflexion, de contribution à la qualité de la législation par le prolongement de la délibération au sein d'une seconde assemblée.

Quelles que soient les justifications de l'existence d'une seconde chambre, les fonctions du bicaméralisme se rejoignent sur un point: la volonté de délibérer autrement. L'existence d'une seconde chambre a vocation à apporter quelque chose de plus ou de différent à la délibération parlementaire menée au sein de la première chambre. L'objectif est souvent de délibérer plus longtemps, voire mieux, mais en tout cas de délibérer autrement. Les réformes de l'État sont d'ailleurs souvent inspirées par le constat de l'absence de plus-value de la délibération au sein de la seconde chambre, qui ne serait qu'une répétition de la délibération de la première chambre.

en conflictoplossing zoals die vandaag bestaat, al aan bod gekomen.

Zeker als een Senaat effectief een kamer van de deelstaten is, heeft hij daarin een belangrijke rol te spelen. Denk ook aan het stroomlijnen van internationale verplichtingen zoals de klimaatdoelstellingen en afgeleid uit de gemengde verdragen. Men zou ervoor kunnen kiezen om wat volgens de Grondwet en de bijzondere wetten aan samenwerking wordt onderworpen, bij de Senaat onder te brengen. Op die manier verlaat men wel de scenario's van vandaag, maar dat blijken niet steeds de meest efficiënte scenario's te zijn. Wanneer er moet worden samengewerkt dan komt men soms niet tot een oplossing. Maakt men een tweede kamer daarvoor bevoegd, dan kan er daar door een stemming een beslissing worden afgedwongen. Dat is uiteraard geen neutrale keuze, want de Senaat zou op dat vlak, veel meer dan vandaag, effectief een gamechanger zijn.

4) Uiteenzetting van de heer Julian Clarenne, assistent, onderzoeker Grondwettelijk Recht, Université Saint-Louis (USL-Brussel)

De heer Julian Clarenne zal het probleem behandelen met als insteek de verhouding tussen tweekamerstelsel en deliberatie, met andere woorden met als insteek de bijdrage van het tweekamerstelsel aan de kwaliteit van de parlementaire deliberatie.

Om te beginnen komt hij terug tot wat in zijn ogen de centrale vraag is: waarom een Senaat? Die vraag gaat zowel over de functies van het tweekamerstelsel als over het vereiste vermogen om ze uit te oefenen. De diverse bestaansredenen van het tweekamerstelsel worden traditioneel in twee hoofdfuncties ondergebracht: een functie van vertegenwoordiging, bijvoorbeeld van de deelstaten of van bijzondere maatschappelijke groepen, en een functie van reflectie, van bijdrage aan de kwaliteit van de wetgeving door de uitbreiding van de deliberatie in een tweede assemblee.

Wat de bestaansredenen van een tweede kamer ook zijn, de functies van het tweekamerstelsel hebben één punt gemeen: de wil om anders te delibereren. Het bestaan van een tweede kamer heeft als roeping iets meer of iets anders te bieden dan de parlementaire deliberatie die in de eerste kamer plaatsvindt. Het doel is vaak langer, of zelfs beter, te delibereren, maar in elk geval anders te delibereren. De staatshervormingen komen er overigens vaak door de vaststelling van het gebrek aan meerwaarde van de deliberatie in de tweede kamer, die slechts een herhaling van de deliberatie van de eerste kamer zou zijn.

Au niveau belge, cette volonté que le Sénat délibère autrement que la Chambre des représentants se traduit aujourd'hui de deux manières différentes:

- il y a d'abord la volonté de délibérer en prenant en compte les intérêts des entités fédérées, le Sénat ayant vocation à être le lieu de rencontre des Communautés et Régions, de participation des entités fédérées au pouvoir fédéral; la manière dont il est composé percole sur la manière dont on y délibère;
- il y a ensuite la volonté de délibérer à distance de l'agenda gouvernemental et de l'agitation politique; cela correspond à l'objectif de faire du Sénat une chambre de réflexion parallèle à la Chambre des représentants qui serait, elle, au cœur de l'action et de l'actualité politique et gouvernementale.

Le cadre conceptuel ainsi posé, M. Clarenne souligne qu'il faut s'interroger sur la capacité du Sénat à délibérer autrement. Cette question invite à se pencher sur les effets qu'ont les règles qui encadrent l'organisation et le fonctionnement du Sénat sur la pratique délibérative de l'assemblée. À cet égard, l'orateur s'en tiendra à trois grandes observations.

La première observation est celle d'un certain marasme du bicaméralisme législatif. Sans surprise, l'évident des compétences législatives du Sénat depuis 1993 a conduit à un ralentissement de l'activité législative. Ce ralentissement est particulièrement prégnant au cours de cette législature puisque seulement sept textes de loi adoptés sont passés par le Sénat en application de la procédure bicamérale intégrale et un seul texte a été adopté par l'exercice du droit d'évocation.

On constate aussi une faible contribution du Sénat à la délibération législative et à la production législative. Rares sont en effet les textes qui passent par le Sénat et apportent une réelle plus-value à la discussion. Sur le plan quantitatif, l'expert note qu'un seul texte a fait l'objet d'amendements et que ceux-ci étaient de surcroît des amendements techniques à la suite d'un avis des services du Sénat.

L'expert constate enfin que les intérêts fédérés sont peu représentés dans les débats au Sénat, à l'exception peut-être de la Communauté germanophone, puisque deux propositions de loi déposées au Sénat et adoptées ont été déposées par le sénateur de la Communauté

In België blijkt dat streven naar een andere deliberatie in de Senaat dan in de Kamer van volksvertegenwoordigers vandaag op twee verschillende manieren:

- eerst en vooral is er de wil om te delibereren met oog voor de belangen van de deelstaten, want de Senaat heeft de roeping de ontmoetingsplaats te zijn van de Gemeenschappen en Gewesten, de plaats waar de deelstaten participeren in de federale macht; de wijze waarop hij is samengesteld, heeft een invloed op de wijze waarop men er debiteert;
- vervolgens is er de wil om met een zekere afstand van de regeringsagenda en het politieke gewoel te delibereren; dat stemt overeen met de doelstelling van de Senaat een reflectiekamer te maken die parallel werkt met de Kamer van volksvertegenwoordigers, die zelf middenin de actie en de actualiteit van politiek en regering staat.

Nu hij het conceptuele kader heeft geschetst, beklemtoont de heer Clarenne dat men zich moet afvragen of de Senaat het vermogen heeft om anders te delibereren. Die vraag is een uitnodiging om te kijken naar de gevolgen van de regels die de organisatie en de werking van de Senaat bepalen voor de deliberatiepraktijk van de assemblee. Spreker zal zich tot drie belangrijke opmerkingen beperken.

De eerste opmerking heeft betrekking op een bepaalde malaise van het wetgevend tweekamerstelsel. Het is geen verrassing dat de uitholling van de wetgevende bevoegdheden van de Senaat sinds 1993 tot een vertraging van de wetgevende activiteit heeft geleid. Die vertraging is in deze legislatuur bijzonder opmerkelijk, want er zijn met toepassing van de volledig bicamerale procedure amper zeven aangenomen wetteksten in de Senaat gekomen en er werd bij de uitoefening van het evocatierecht slechts een enkele tekst aangenomen.

Men stelt ook vast dat de bijdrage van de Senaat aan de wetgevende deliberatie en aan de wetgevende productie zwak is. De teksten die in de Senaat komen en een werkelijke meerwaarde in het debat brengen, zijn immers zeldzaam. De expert merkt op dat kwantitatief gezien amper een tekst geamendeerd werd en dat die amendementen bovendien technische amendementen waren, na een advies van de diensten van de Senaat.

De expert stelt ten slotte vast dat de deelstaatsbelangen weinig vertegenwoordigd worden in de debatten van de Senaat, behalve misschien die van de Duitstalige Gemeenschap, aangezien twee wetsvoorstellen die in de Senaat werden ingediend en aangenomen door de

germanophone et concernaient les intérêts de cette Communauté.

Globalement, il apparaît que la capacité du Sénat de délibérer autrement en matière législative est limitée. Les débats n'y sont pas moins imprégnés par la discipline partisane ou le dualisme majorité-opposition, ni ne permettent une meilleure prise en considération des intérêts fédérés.

Plusieurs facteurs d'explication peuvent évidemment être avancés, dont le poids persistant des groupes politiques qui demeurent un des piliers de l'organisation et du fonctionnement de cette assemblée. S'y ajoute le fait que les sénateurs des entités fédérées sont déjà occupés par un travail législatif important au sein de leurs assemblées respectives. Paradoxalement, le facteur qui, selon M. Clarenne, expliquerait le plus cette secondarisation du travail législatif du Sénat est précisément la réduction considérable des compétences de l'institution. On voit d'emblée le cercle vicieux: le constat de l'incapacité du Sénat à faire œuvre utile justifie de réduire ses compétences, ce qui va affaiblir sa capacité à faire œuvre utile.

La deuxième observation porte sur les espoirs du bicausalisme consultatif. Aujourd'hui, l'activité du Sénat est dominée par des missions consultatives, lesquelles s'exercent essentiellement par voie de résolutions mais aussi et surtout par voie de rapports d'information. Depuis 2014, ceux-ci permettent au Sénat de réfléchir, en dehors du cadre normatif et du calendrier gouvernemental, sur un sujet transversal ayant également des conséquences sur les compétences des Communautés ou des Régions. C'est le libellé de l'article 56, alinéa 2, de la Constitution. L'activité du Sénat dans ce domaine est assez remarquable. Sous la précédente législature, treize rapports ont été adoptés et, au cours de la présente législature, deux ont déjà été adoptés et deux autres sont en cours d'élaboration.

L'orateur estime qu'il y a lieu de se réjouir de la contribution de la procédure des rapports d'information à la délibération parlementaire. Tout d'abord, la procédure est imprégnée d'une véritable dynamique transpartisane. Les demandes d'établissement d'un rapport d'information sont souvent adoptées à une très large majorité, de même que les rapports d'information eux-mêmes.

Ensuite, l'expert observe une plus grande liberté des élus, tant dans les prises de position que dans les propositions formulées dans le cadre de l'établissement des rapports d'information. Cette plus grande liberté et ce caractère transpartisan peuvent s'expliquer par plusieurs

senator van de Duitstalige Gemeenschap werden ingediend en de belangen van die Gemeenschap dienden.

Algemeen blijkt dat het vermogen van de Senaat om op wetgevend gebied anders te delibereren beperkt is. De debatten zijn er niet minder doordrongen van partijdiscipline of van de tegenstelling meerderheid-oppositie, en staan evenmin toe dat de deelstaatsbelangen meer in overweging worden genomen.

Men kan uiteraard verscheidene verklarende factoren vermelden, zoals het hardnekkige gewicht van de fracties, een van de pijlers van de organisatie en de werking van deze assemblee. Daarbij komt nog dat de deelstaatsenatoren reeds in beslag worden genomen door heel wat wetgevend werk in hun respectieve assemblees. De factor die de ondergeschiktheid van het wetgevend werk van de Senaat paradoxaal het meest verklaart, is precies de aanzienlijke vermindering van de bevoegdheden van de instelling. Meteen ziet men de vicieuze cirkel: de vaststelling van het onvermogen van de Senaat om nuttig werk te leveren, verantwoordt het feit dat men zijn bevoegdheden vermindert, wat dan weer zijn vermogen om nuttig werk te leveren zal verzwakken.

De tweede opmerking betreft de hoop die het consultatieve tweekamerstelsel opwekt. Vandaag wordt de activiteit van de Senaat door consultatieve opdrachten beheerst, die hoofdzakelijk de vorm hebben van resoluties, maar ook en vooral van informatieverlagen. Sinds 2014 geven ze de Senaat de kans buiten het normatieve kader en de kalender van de regering na te denken over een transversaal vraagstuk dat eveneens gevolgen heeft voor de bevoegdheden van de Gemeenschappen of de Gewesten. Zo staat het in artikel 56, tweede lid, van de Grondwet. De activiteit van de Senaat op dat gebied is vrij opmerkelijk. In de vorige legislatuur werden dertien verslagen goedgekeurd en in de loop van de huidige legislatuur werden er al twee goedgekeurd en wordt er aan twee gewerkt.

Spreker ziet reden om zich te verheugen over de bijdrage van de informatieverlagen aan de parlementaire delibératie. Eerst en vooral is de procedure doordrongen van een ware partijoverstijgende dynamiek. De verzoeken tot het opstellen van een informatieverlag worden vaak met een heel ruime meerderheid goedgekeurd en dat geldt ook voor de informatieverlagen zelf.

Tevens merkt spreker een grotere vrijheid bij de verzoeken, zowel in de standpunten als in de voorstellen die bij het opstellen van de informatieverlagen worden geformuleerd. Men kan die grotere vrijheid en die partijoverstijgende dynamiek door verscheidene factoren

éléments: l'absence de pouvoir décisionnel, l'absence de positionnement prédéfini des partis sur certaines thématiques, l'importance donnée par le Sénat aux avis des experts auditionnés dans ce cadre, un rôle renforcé des rapporteurs dans la rédaction des recommandations.

Enfin, M. Clarenne explique qu'un autre élément témoigne de la plus-value de l'intervention du Sénat, à savoir la donnée temporelle. Il souligne trois aspects: le Sénat a le temps, il prend le temps et il fait gagner du temps.

Le Sénat a le temps. Les sénateurs des entités fédérées ont d'autres occupations parlementaires mais, lorsqu'ils travaillent au Sénat, ils s'engagent surtout dans la rédaction de ces rapports. Cela leur donne potentiellement plus de marge que les députés fédéraux pour se consacrer à un véritable travail de réflexion. Les services du Sénat ont également plus de temps que ceux de la Chambre pour contribuer à l'élaboration de ces rapports.

Le Sénat prend le temps. Les rapports d'information sont généralement élaborés sur une longue période d'un à deux ans, ce qui permet d'approfondir le sujet et de travailler sérieusement à la rédaction des recommandations.

Le Sénat fait gagner du temps car, grâce à son travail transversal, il évite aux autres assemblées de mener un travail d'investigation depuis le départ. Elles peuvent se reposer sur le travail déjà réalisé par le Sénat.

Un dernier élément à souligner est évidemment, selon M. Clarenne, la compétence transversale du Sénat. Il est habilité à traiter dans leur ensemble les problématiques qui touchent aux différents niveaux de pouvoir et a ainsi la possibilité d'adresser des propositions à l'ensemble des assemblées et gouvernements du pays. Il se démarque, en ce sens, de la délibération au sein des autres assemblées qui, elle, est corsetée par les règles répartitrices de compétences. Selon l'expert, les rapports d'information contribuent à forger l'espoir d'un bicaméralisme consultatif satisfaisant, avec une seconde chambre capable de faire des propositions innovantes, consensuelles et transversales, une véritable chambre de réflexion en raison de la création d'un environnement propice à cette réflexion.

M. Clarenne explique qu'il subsiste néanmoins une difficulté majeure: la question de la réception par les gouvernements et les autres assemblées parlementaires du travail réalisé au Sénat. Cette réception est indispensable

verklaren: het ontbreken van beslissingsmacht, het ontbreken van een vooraf bepaald standpunt van de partijen over bepaalde thema's, het belang dat de Senaat hecht aan de adviezen van de gehoorde experts, de grotere rol van de rapporteurs bij het opstellen van de aanbevelingen.

De heer Clarenne legt ten slotte uit dat er nog een gegeven is waaruit de meerwaarde van het optreden van de Senaat blijkt, namelijk het tijdsgegeven. Hij onderstreept drie aspecten: de Senaat heeft tijd, hij neemt zijn tijd en hij doet tijd winnen.

De Senaat heeft tijd. De senatoren van de deelstaten hebben andere parlementaire bezigheden, maar wanneer ze in de Senaat werken, zetten ze zich vooral in voor het opstellen van die verslagen. Dat geeft hen potentieel meer ruimte dan de federale volksvertegenwoordigers om zich aan echt reflectiewerk te wijden. De diensten van de Senaat hebben eveneens meer tijd dan die van de Kamer om mee te werken aan de totstandkoming van die verslagen.

De Senaat neemt zijn tijd. Er wordt meestal over een lange periode van een tot twee jaar aan de informatieverslagen gewerkt, zodat men het thema grondig kan behandelen en ernstig kan werken aan het opstellen van de aanbevelingen.

De Senaat doet tijd winnen, want dankzij zijn transversaal werk voorkomt hij dat de andere assemblees van nul onderzoekswerk moeten verrichten. Ze kunnen steunen op het werk dat de Senaat al heeft gedaan.

Een laatste gegeven dat volgens de heer Clarenne moet worden onderstreept, is uiteraard de transversale bevoegdheid van de Senaat. Hij is bevoegd om de problemen waarmee de diverse beleidsniveaus geconfronteerd worden als een geheel te behandelen. Op die manier kan hij voorstellen richten tot alle assemblees en regeringen van het land. Hij onderscheidt zich in die zin van de deliberatie in de andere assemblees die in het keurslijf van de regels van de bevoegdheidsverdeling zit. Volgens de expert dragen de informatieverslagen bij tot het scheppen van de hoop op een bevredigend consultatief tweekamerstelsel, met een tweede kamer die in staat is om innoverende, consensuele en transversale voorstellen te formuleren, een echte reflectiekamer door het scheppen van een omgeving die gunstig is voor die reflectie.

De heer Clarenne legt uit dat er niettemin een groot probleem blijft bestaan: de kwestie van de receptie van het in de Senaat verrichte werk door de regeringen en de andere assemblees. Die receptie is in diverse

à plusieurs égards puisqu'elle doit permettre de visibiliser les constats, enseignements et recommandations du Sénat, non seulement auprès de la population, mais aussi et surtout auprès des élus et des gouvernants afin qu'ils en soient informés et puissent en tirer les conclusions nécessaires pour mener leur propre travail parlementaire ou gouvernemental en aval. Cette articulation du travail sénatorial avec les autres assemblées est, selon l'expert, l'enjeu majeur pour asseoir la transformation vers un bicaméralisme consultatif vertueux et utile.

M. Clarenne termine par une troisième observation qu'il présentera sous forme de question: le Sénat ne serait-il pas le lieu de la délibération interparlementaire? On peut se demander si l'avenir du Sénat, en tant que carrefour des différentes assemblées, ne se joue pas sur ce terrain de l'exercice des missions interparlementaires. Il pense notamment aux missions interparlementaires qui sont aujourd'hui dépourvues d'encadrement cohérent, voire qui ne sont pas réglées du tout, comme l'assentiment parlementaire aux traités mixtes, la préparation des résolutions interparlementaires, les enquêtes interparlementaires qui n'existent pas aujourd'hui ou encore la possibilité d'interpeller les membres du Comité de concertation au sein du Sénat. M. Clarenne estime que le Sénat serait en mesure de délibérer dans le cadre de ces missions interparlementaires avec une véritable plus-value.

L'expert termine son intervention en invitant les membres de la commission à confronter toute idée de réforme du Sénat, quelle qu'elle soit, à ce qui devrait constituer la boussole du bicaméralisme, à savoir la capacité de la seconde chambre à délibérer autrement.

B. Échange de vues

1) Questions des membres

M. Anciaux se dit surpris que l'on n'ait guère parlé de la Chambre des représentants, si ce n'est brièvement. Il indique que les professeurs Velaers et Moonen ont mis légitimement l'accent sur deux dangers actuels, à savoir la domination du pouvoir exécutif et la domination des partis politiques. M. Anciaux trouve un peu curieux que les intervenants mettent cela en rapport avec l'utilité du Sénat et non de la démocratie parlementaire en général. Quand un parlement subit le joug des partis politiques et que des parlementaires ne réfléchissent pas ou n'assument pas leurs responsabilités avec une liberté et une indépendance suffisantes, on ne peut pas vraiment parler d'un système bicaméral digne de ce nom. La liberté et l'indépendance sont en effet des conditions

opzichten onontbeerlijk omdat ze de vaststellingen, lessen en aanbevelingen van de Senaat zichtbaar moet maken, niet alleen bij de bevolking, maar ook en vooral bij de verkozenen en de regeringsleden, opdat ze geïnformeerd worden en er de noodzakelijke besluiten uit kunnen trekken om daarna hun eigen parlementair of regeringswerk te kunnen doen. Die koppeling van het senaatswerk met de andere assemblees is volgens de expert de grote uitdaging om de grondslag te leggen voor de transformatie naar een deugdelijk en nuttig consultatief tweekamerstelsel.

De heer Clarenne eindigt met een derde opmerking die hij in vraagvorm zal maken: zou de Senaat niet de plaats van de interparlementaire deliberatie zijn? Men kan zich afvragen of de toekomst van de Senaat, als kruispunt tussen de diverse assemblees, niet op het gebied van de uitoefening van de interparlementaire taken ligt. Hij denkt onder andere aan de interparlementaire taken die vandaag geen coherent kader hebben, die zelfs helemaal niet geregeld zijn, zoals de parlementaire instemming met de gemengde verdragen, de voorbereiding van interparlementaire resoluties, het interparlementair onderzoek, dat vandaag niet bestaat, of de mogelijkheid om de leden van het Overlegcomité in de Senaat te interpellieren. De heer Clarenne meent dat de Senaat in staat moet zijn in het raam van die interparlementaire taken met een echte meerwaarde te delibereren.

De expert eindigt zijn uiteenzetting met het verzoek aan de commissieleden om wat voor idee tot hervorming van de Senaat ook, af te toetsen aan wat de leidraad van het tweekamerstelsel moet zijn, te weten het vermogen van de tweede kamer om anders te delibereren.

B. Gedachtewisseling

1) Vragen van de leden

De heer Anciaux uit zijn verbazing over het feit dat men de Kamer van volksvertegenwoordigers niet echt heeft belicht, of toch maar gedeeltelijk. Professor Velaers en professor Moonen verwezen volgens spreker terecht naar twee gevaren die vandaag bestaan, namelijk de dominantie van de uitvoerende macht en ten tweede, de dominantie van de politieke partijen. De heer Anciaux vond het een beetje vreemd dat de sprekers dat in verband brengen met het nut van de Senaat. Men kan dat in het algemeen in verband brengen met het nut van de parlementaire democratie. Een Parlement dat zich laat ringeloren door politieke partijen en parlementsleden die niet voldoende vrij en onafhankelijk nadenken en verantwoordelijkheid opnemen, staat los van bicameralisme,

indispensables au bon fonctionnement d'un parlement et du bicaméralisme. Les intervenants pourraient-ils en dire davantage à ce sujet? Le professeur Velaers a certes déjà levé un coin du voile, mais M. Anciaux aimerait savoir quelles seraient, d'après les professeurs, les solutions à mettre en œuvre pour que chaque parlementaire bénéficie d'une indépendance suffisante et pour que le pouvoir du Parlement, c'est-à-dire du pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif, se renforce. Nous continuons à croire que la séparation des trois pouvoirs est une réalité et que le premier pouvoir est le pouvoir législatif. Or il y a longtemps que ce n'est plus le cas. Peut-être serait-il intéressant aussi, s'agissant de l'évaluation de la réforme de l'État, d'examiner la manière dont les parlements fonctionnent aujourd'hui et la mesure dans laquelle ces parlements et les parlementaires disposent des possibilités et des ressources nécessaires pour pouvoir travailler de manière réellement indépendante.

Certains collègues ont acquiescé lorsque le professeur Moonen a évoqué un certain nombre de possibilités mais aussi le réalisme qui doit être de mise à cet égard. L'intervenant pense qu'un parlementaire n'a pas à s'aligner *a priori* sur la position que son parti politique a adoptée. Il doit se forger sa propre opinion en partant d'une feuille blanche et se demander ce qui est le mieux pour la démocratie. À cet égard, M. Anciaux dit avoir entendu un plaidoyer en faveur de la recherche de moyens visant à renforcer la démocratie et ce, par la mise en place d'une deuxième chambre. À quoi peut-on voir que la démocratie ne fonctionne pas bien aujourd'hui? Il est un fait que les partis politiques entravent la démocratie dans une certaine mesure et que le pouvoir exécutif a trop de poids mais, au-delà de ce constat, il est important, selon l'intervenant, de voir quelle est la responsabilité des parlementaires en ce qui concerne le renforcement du pouvoir législatif et de la démocratie.

M. Anciaux se dit convaincu que les entités fédérées doivent être représentées au niveau du pouvoir législatif et au sein d'une chambre. Dans un système confédéral abouti, il faut une chambre confédérale qui ne soit pas élue directement mais qui soit composée de manière confédérale sur la base des entités fédérées, le fait qu'il s'agisse du Sénat ou de la Chambre importe peu. Dans un système confédéral encore plus poussé, conforme à la vision du Vlaams Belang, il n'est même plus nécessaire d'avoir une chambre puisque cette vision implique le séparatisme. Si l'on croit en la coopération et en un fédéralisme bien développé, alors le rôle des entités

mais is wel een absolute voorwaarde om tot een goed functionerend Parlement en een goed functionerend bicameralisme te komen. Kunnen de sprekers daar iets dieper op ingaan? Professor Velaers heeft dat al gedeeltelijk gedaan, maar de heer Anciaux zou graag weten wat volgens de professoren de remedies zijn om ervoor te zorgen dat elk parlamentslid voldoende onafhankelijk kan zijn en om ervoor te zorgen dat de macht van het Parlement, van de wetgevende macht ten opzichte van de uitvoerende macht, groeit. We leven nog altijd in de illusie dat er een scheiding is tussen de drie machten en dat de eerste macht de wetgevende macht is. Dat is echter al lang niet meer het geval. Het is misschien ook wel interessant dat in de evaluatie van de Staatshervorming gekeken wordt naar het functioneren van de parlementen vandaag en naar de mate waarin die parlementen en parlementsleden mogelijkheden en middelen hebben om echt onafhankelijk te werken.

Sommige collega's hebben ingestemd toen professor Moonen wees op een aantal mogelijkheden maar ook op het realisme dat we aan de dag moeten leggen. Spreker denkt dat een parlamentslid echt niet mag vertrekken van het standpunt dat de politieke partijen al hebben ingenomen. De parlementsleden moeten vanuit hun overtuiging vertrekken, van een blanco blad en zich de vraag stellen wat het beste is voor de democratie. In die zin heeft de heer Anciaux een pleidooi gehoord om naar mogelijkheden te zoeken voor een versterking van de democratie door een tweede kamer toe te voegen. Op welke punten kan men vaststellen dat de democratie vandaag niet goed werkt? Spreker maakt daarbij even abstractie van het feit dat politieke partijen de democratie in zekere zin belemmeren en ook van het feit dat de uitvoerende macht te veel macht heeft, maar het is van belang te onderzoeken wat de verantwoordelijkheid van de parlementsleden is om de wetgevende macht en de democratie te versterken.

De heer Anciaux is ervan overtuigd dat de deelstaten moeten vertegenwoordigd zijn in de wetgevende macht en in een kamer. In een zwaar doorgedreven confederalisme moet er een confederale kamer zijn die niet rechtstreeks verkozen is, maar confederaal samengesteld vanuit de deelstaten – of dat nu de Senaat of de Kamer is, heeft geen belang. In een nog verder doorgedreven visie zoals die van het Vlaams Belang is er zelfs geen kamer meer nodig, want in die visie is er separatisme. Als men in samenwerking en in een doorgedreven federalisme gelooft, dan is de rol van de deelstaten essentieel. Men kan moeilijk een democratie opbouwen waar de

fédérées est essentiel. On peut difficilement édifier une démocratie dans laquelle les règles de base de l'État ne seraient pas définies conjointement par les entités fédérées. Pour M. Anciaux, c'est là une évidence.

Y a-t-il encore d'autres problèmes et de quel ordre? La prépondérance du pouvoir exécutif en est un. Le Comité de concertation n'est assorti d'aucun bras parlementaire. Ne serait-il pas normal que ce Comité ait face à lui un bras parlementaire où siègeraient des représentants à la fois des gouvernements et des parlements? Le Sénat pourrait être ce forum.

Un deuxième problème a trait aux conflits d'intérêts entre les entités fédérées ou entre les entités fédérées et l'État fédéral. Par ailleurs, à l'heure actuelle, les conflits d'intérêts sont réglés pour ainsi dire uniquement sur le plan exécutif. Ne serait-il pas logique de confier une compétence décisionnelle à une assemblée parlementaire dans laquelle l'ensemble des entités fédérées et aussi le niveau fédéral seraient représentés?

Un troisième problème, selon M. Anciaux, concerne le processus décisionnel européen. Au niveau européen, un ministre fait en réalité un peu ce qu'il veut, y compris s'il siège au nom de l'autorité flamande mais aussi au nom de la Communauté française et de la Communauté germanophone. Si l'on suit strictement les règles, ce n'est même pas le pouvoir exécutif, mais bien les fonctionnaires ou les représentants des entités fédérées qui décident de manière conjointe au niveau européen. Il n'y a aucun contrôle parlementaire quel qu'il soit sur ce qui se passe au niveau européen, et encore moins quand cela concerne les compétences des entités fédérées. Lorsqu'il s'agit de compétences mixtes, il n'y a pas ou guère de contrôle démocratique.

En outre, il serait plus logique aussi, selon l'intervenant, que les traités mixtes soient examinés lors d'un débat conjoint au sein d'une assemblée parlementaire composée de représentants du niveau fédéral et des entités fédérées. Aujourd'hui, quand les assemblées parlementaires doivent donner leur assentiment à des traités mixtes, elles le font de manière séparée. Il peut donc arriver que des arguments, fondés ou non, soient invoqués au sujet d'un traité au sein de la Commission communautaire française mais qu'au Parlement flamand, ces mêmes arguments ne trouvent aucun écho, si bien que le traité n'est pas approuvé ni par l'entité en question ni, au final, par la Belgique. N'est-ce pas là autant de points où la démocratie pourrait être renforcée par l'édification d'un forum parlementaire?

basisregels van de staat niet mee bepaald worden door de deelstaten. Dat lijkt de heer Anciaux vanzelfsprekend.

Op welke punten zijn er nog tekortkomingen? Een tekortkoming is het overwicht van de uitvoerende macht. Tegenover het Overlegcomité staat er geen Parlement. Is het niet vanzelfsprekend dat er een parlementaire sokkel komt tegenover het Overlegcomité, waar naast de vergadering van de regeringen ook een vertegenwoordiging is van de Parlementen? Dat zou de Senaat kunnen zijn.

Een tweede anomalie treedt op in het geval van belangenconflicten tussen de deelgebieden onderling of tussen de deelstaten en de Federale Staat. Anderzijds worden belangenconflicten vandaag bij wijze van spreken alleen op uitvoerend vlak behandeld. Is het niet vanzelfsprekend dat er een beslissingsbevoegdheid zou liggen bij een parlementaire assemblee waar al de deelstaten en ook het federale niveau zijn vertegenwoordigd?

Een derde anomalie ligt volgens de heer Anciaux bij de Europese besluitvorming. Een minister doet op Europees vlak in feite een beetje wat hij of zij wil, ook als die minister niet alleen namens de Vlaamse overheid zetelt, maar ook namens de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap. Als men strikt de regels volgt is het zelfs niet eens de uitvoerende macht, maar de ambtenaren of de vertegenwoordigers van de deelgebieden die op Europees vlak onder elkaar beslissen. Er is geen parlementaire controle op wat daar gebeurt, op geen enkele manier, zeker niet als het bevoegdheden van de deelstaten betreft. Als het gemengde bevoegdheden betreft, is er weinig of geen democratische controle.

Bovendien zou het volgens spreker ook logischer zijn dat de gemengde verdragen in een gemeenschappelijk debat zouden worden behandeld in een parlementaire assemblee van vertegenwoordigers van het federale niveau en van de deelstaten. Vandaag moeten de parlementaire assemblees afzonderlijk hun goedkeuring geven aan gemengde verdragen. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er in de Franse Gemeenschapscommissie over een verdrag argumenten worden aangehaald, terecht of ten onrechte, die helemaal niet werden aangehaald in het Vlaams Parlement, waardoor het verdrag er niet wordt goedgekeurd en het uiteindelijk door België, met al zijn entiteiten, niet wordt goedgekeurd. Zijn dat niet allemaal punten waar de democratie versterkt kan worden als er een parlementaire sokkel wordt uitgebouwd?

Le professeur Velaers a énuméré différentes fonctions, à savoir la fonction constitutionnelle, la fonction de gestion des conflits, la fonction de coopération et la fonction de coordination. L'intervenant a encore deux questions à ce sujet. Aujourd'hui, le Sénat est une assemblée qui représente les entités fédérées. L'intervenant est d'accord pour dire que du point de vue de la démocratie, la valeur ajoutée des sénateurs cooptés est nulle. Mais la question est alors de savoir si le Sénat doit être constitué de représentants de la Chambre fédérale élue directement.

Quel est le point de vue des experts quant à l'intérêt d'une circonscription électorale fédérale? Peut-on prévoir cela dans le cadre d'une deuxième chambre?

Enfin, l'intervenant s'enquiert des proportions linguistiques et des groupes linguistiques. Selon lui, les relations entre francophones et néerlandophones et le respect mutuel, ancrés notamment dans la législation linguistique, sont l'une des conditions fondamentales du fonctionnement de l'État belge. En ce qui concerne les proportions linguistiques, les experts ont laissé planer un léger doute quant à une représentation absolument égale au Sénat. L'intervenant considère que c'est dangereux car on romprait l'équilibre entre les deux grandes communautés linguistiques. S'agit-il pour les experts d'un aspect important dans la composition de ce type de Sénat? Qu'est-ce qui n'a pas marché? L'intervenant pense d'ailleurs que dans l'évolution du Sénat, toutes les étapes n'ont pas nécessairement été positives. Cela étant, il faut aller de l'avant et voir ce qui est le mieux pour le fonctionnement de la démocratie. Il ne manque donc pas d'arguments pour proposer à tous les partis politiques ce que pourrait être le rôle futur du Sénat.

Mme Brouwers réagit à ce qu'a dit M. Clarenne au sujet de la liberté de prendre position dans le cadre des rapports d'information. En tant que membre du Parlement flamand et membre de la majorité, elle jouit de certaines libertés, mais il est exact qu'au Sénat, cette liberté est plus grande. La problématique de la participatie est donc moins prégnante au Sénat – les sénateurs, tous partis politiques confondus, ne le démentiront probablement pas – mais cela tient sans doute aussi au fait que la compétence décisionnelle du Sénat est limitée.

Le professeur Matthijs a déclaré très clairement qu'il n'y avait pas la majorité requise pour supprimer le Sénat. À partir de toutes les informations recueillies au sein de cette commission, il conviendra donc d'examiner la manière dont le système devra évoluer. Le CD&V est partisan d'une chambre constituante commune

Professor Velaers heeft verschillende functies opgesomd, namelijk de constitutionele functie, de conflictbeheersingsfunctie, de coöperatieve functie en de coördinerende functie. Spreker heeft in dat verband nog twee vragen. Vandaag is de Senaat een vertegenwoordiging van de deelgebieden. Spreker is het ermee eens dat de toegevoegde waarde van de gecoöpteerde senatoren op democratisch vlak nihil is. Maar dan is het de vraag of de Senaat moet worden samengesteld door vertegenwoordigers van de rechtstreeks verkozen Federale Kamer.

Wat is het standpunt van de experten over het belang van een federale kieskring? Kan dit een onderdeel zijn van een tweede kamer?

Tot slot informeert spreker nog naar de taalverhoudingen en de taalgroepen. De verhoudingen tussen Franstaligen en Nederlandstaligen en het wederzijds respect, met onder meer de taalwetgeving, lijkt hem een van de basisvoorwaarden voor het functioneren van de Belgische Staat. In verband met de taalverhoudingen lieten de experts een beetje twijfel bestaan over een absoluut gelijke vertegenwoordiging in de Senaat. Spreker vindt het gevaarlijk omdat men dan het evenwicht tussen de twee grote taalgemeenschappen loslaat. Is dat voor de experts een belangrijk aspect in de samenstelling van zo een Senaat? Is het verkeerd gelopen? Spreker vindt trouwens dat in de evolutie van de Senaat niet noodzakelijk altijd positieve stappen zijn gezet. We mogen daar geen rekening meer mee houden, maar moeten kijken naar wat het best is voor het functioneren van de democratie. Dan zijn er toch wel argumenten om naar alle politieke partijen te stappen met een toekomstige rol van de Senaat.

Mevrouw Brouwers reageert op de stelling van de heer Clarenne met betrekking tot de vrijheid van standpuntbepaling bij informatieverlagen. Als Vlaams parlements lid en lid van de meerderheid geniet ze bepaalde vrijheden, maar in de Senaat is die vrijheid inderdaad groter. Het verhaal van de participatie speelt dus minder in de Senaat en senatoren van alle partijen kunnen daar wellicht van getuigen, maar dat heeft wellicht ook te maken met het feit dat de Senaat weinig beslissingsbevoegdheid heeft.

Professor Matthijs stelde het heel duidelijk: de vereiste meerderheid om de Senaat af te schaffen is er niet. Op basis van alles wat in de commissie is verzameld aan informatie, zal men dus moeten nagaan hoe het dan wel verder moet. CD&V is voorstander van een gemeenschappelijke grondwetgevende kamer van Kamerleden

composée de députés et de sénateurs des entités fédérées, au moins pour les compétences constitutionnelles qui sont encore éparpillées. En ce qui concerne la composition du Sénat, l'intervenante redoute que l'on touche aux équilibres actuels. Aux États-Unis, chaque état est représenté par deux sénateurs, mais ce système ne fonctionnerait pas en Belgique car notre pays est surtout caractérisé par ses deux régions linguistiques.

L'intervenante a entendu que le bicaméralisme faisait aussi l'objet de critiques dans d'autres pays. Quels sont exactement les points de critique et comment pouvons-nous en tirer des leçons? Existe-t-il de bons exemples dans d'autres États fédéraux?

M. Loones se réfère à la suggestion émise par M. Clarenne en ce qui concerne le travail légistique que les sénateurs peuvent réaliser de manière optimale. Il souhaiterait savoir comment ce travail pourrait être organisé au Sénat de la manière la plus démocratique et la plus rentable possible. Le CD&V a déjà déposé une proposition visant à permettre aux entités fédérées de demander une deuxième lecture de certains textes. Il existe déjà aujourd'hui une structure de deuxième lecture à la Chambre, qui ne répond toutefois pas complètement aux besoins d'une réflexion et d'un réexamen d'un même texte par des personnes différentes. La Chambre dispose, par exemple, d'une commission Constitution qui pourrait être un excellent forum à cet effet; force est de constater néanmoins que ce n'est pas le cas dans la pratique.

M. Loones voudrait savoir ce qu'apporteraient des élections non concomitantes et éventuellement des rapports démocratiques différents à la Chambre et au Sénat. Est-ce que cela renforcerait le débat démocratique ou donnerait lieu à d'autres défis? Dans quelle mesure le Sénat pourrait-il être un élément déterminant?

En ce qui concerne l'influence de la partitocratie, M. Loones estime que le système électoral et la grandeur de la circonscription électorale sont des éléments plus essentiels que le fait de savoir si on siège à la Chambre ou au Sénat. Selon lui, le plus important est de déterminer comment faire participer les entités fédérées à la politique fédérale. Cette participation est-elle assurée indirectement via le Sénat et comment ce rôle peut-il être renforcé?

L'intervenant demande si le principe *in foro interno, in foro externo* pourrait être étendu de manière radicale à la participation à l'élaboration de la législation fédérale essentielle. Au lieu de confier au Sénat le rôle de prendre

en deelstaatsenatoren, minstens voor de constitutionele bevoegdheden die nog versnipperd zijn. Wat de samenstelling van de Senaat betreft is spreekster beducht om aan de huidige evenwichten te raken. In de VS zijn er twee senatoren per deelstaat, maar dat werkt niet in België, omdat ons land hoofdzakelijk gekenmerkt wordt door de twee taalgebieden.

Er is gezegd dat er ook in andere landen kritiek is op het bicameralisme. Wat zijn dan precies de punten van kritiek en hoe kunnen we daar iets van leren? Zijn er goede voorbeelden in andere federale Staten?

De heer Loones verwijst naar de suggestie van de heer Clarenne in verband met het legistische werk dat senatoren optimaal kunnen verrichten. Spreker wenst te vernemen hoe dat dan best zo democratisch en kostenefficiënt als mogelijk kan worden georganiseerd in de Senaat. CD&V heeft reeds een voorstel ingediend waarbij de deelstaten om een tweede lezing kunnen vragen van bepaalde teksten. Ook vandaag bestaat er al een structuur van tweede lezing in de Kamer die evenwel niet helemaal tegemoet komt aan de nood voor reflectie en heroverweging van eenzelfde tekst door andere personen. In de Kamer is er bijvoorbeeld een commissie Grondwet, dat een uitstekend forum daarvoor zou kunnen zijn, alleen kan men niet om de vaststelling heen dat het niet gebeurt.

De heer Loones vraagt welke de invloed zou zijn van niet-samenvallende verkiezingen en van eventueel verschillende democratische verhoudingen in Kamer en Senaat? Zou dat een versterking van het democratische debat betekenen dan wel andere uitdagingen scheppen? In welke mate zou de Senaat een gamechanger kunnen zijn?

Wat de invloed van de partitocratie betreft is de heer Loones van mening dat het kiesstelsel en de grootte van de kieskring veeleer bepalend is dan de vraag of men in de Kamer of in de Senaat zetelt. De belangrijkste vraag lijkt spreker hoe men de deelstaten kan laten deelnemen aan het federaal beleid. Gebeurt dat onrechtstreeks via de Senaat en hoe kan die rol versterkt worden?

Spreker vraagt of de optie waarbij het beginsel van *in foro interno, in foro externo* radicaal wordt doorgetrokken naar de deelname aan de totstandkoming van essentiële federale wetgeving mogelijk is. Kan men, in plaats

des décisions coordonnées dans certaines matières, pourrait-on demander explicitement aux entités fédérées de s'en charger? M. Loones ne voit aucun inconvénient à ce que certains choix démocratiques puissent être pris depuis Bruxelles, à ce que la Communauté germanophone fasse ses propres choix ou à ce qu'un responsable politique wallon tel que Paul Magnette ait des questions à poser à propos du Traité CETA. Ce sont des forums démocratiques à part entière qui peuvent légitimement prendre des décisions. Si on prévoit que cette participation se déroule via le Sénat, ne peut-on craindre une forme de paternalisme? Au lieu d'envisager une nouvelle fonction pour le Sénat, ne faudrait-il pas réfléchir davantage à la responsabilisation des entités fédérées en les invitant à se prononcer non seulement sur les traités, mais aussi sur la répartition des compétences, la révision de la Constitution, etc.? Cela n'accélérera pas forcément le processus législatif, mais sa légitimité pourrait en être accrue.

Au niveau européen, il n'existe pas de deuxième chambre. Le Comité européen des régions ne constitue pas une telle chambre et, selon l'intervenant, ne doit jamais le devenir. Les différents États ont néanmoins voix au chapitre par le biais du Conseil européen, ce qui reflète malgré tout une logique bicamérale. Le professeur Delpérée a également fait référence au *Bundesrat*. Dans quelle mesure le Comité de concertation pourrait-il assumer ce rôle de deuxième chambre? Cela impliquerait probablement d'en modifier la composition, le mandat et le mode de fonctionnement.

M. Loones demande ce que pourrait être le rôle du Comité de concertation. Que faudrait-il pour renforcer son rôle?

L'intervenant voudrait obtenir des précisions sur la proposition du professeur Velaers de créer une chambre interfédérale composée de deux fois septante-cinq membres. Est-il correct de dire que le professeur plaide en faveur non pas d'un Sénat permanent, mais d'une nouvelle composition de la Chambre? S'agirait-il alors d'une structure permanente ou est-ce que la Chambre serait complétée ponctuellement par ces septante-cinq sénateurs lorsqu'une délibération devrait avoir lieu sur la législation spéciale? Ou bien est-ce que ce système est plutôt comparable au mécanisme appliqué au Parlement flamand, qui prévoit que les parlementaires bruxellois ne participent pas au vote lorsqu'il est question de matières régionales?

Ne faudrait-il pas appliquer ce raisonnement de manière conséquente à la représentation au Parlement européen? Outre les élus directs, ne devrait-on donc pas prévoir

van door de Senaat een aantal zaken gecoördineerd te laten beslissen, expliciet aan de deelstaten vragen om dat te doen? Spreker heeft er geen probleem mee dat vanuit Brussel een aantal democratische keuzes kunnen gemaakt worden, dat de Duitstalige Gemeenschap dat kan doen of dat een Waals politicus als Paul Magnette vragen heeft bij het CETA-Verdrag. Dat zijn volwaardige democratische fora waar volwaardige beslissingen kunnen worden genomen. Is de verwachting dat dit via de Senaat gebeurt, dan geen vorm van schoonmoederpolitiek? Moet er in plaats van over een andere invulling van de Senaat niet meer nagedacht worden over het responsabiliseren van de deelstaten om niet enkel over verdragen te oordelen, maar ook over bevoegdheidsverdeling, grondwetswijziging enz.? Dat zal het wetgevend proces niet noodzakelijk versnellen, maar het zou misschien wel de legitimiteit verhogen.

Op het Europese niveau is er geen tweede kamer. Het Europees Comité van de regio's is dat niet en hoeft het volgens spreker ook nooit te worden. De deelstaten hebben wel inspraak via de Europese Raad. Op die manier is er wel een tweedekamerlogica. Professor Delpérée verwees ook naar de *Bundesrat*. In welke mate is het mogelijk dat het Overlegcomité die tweedekamerrol op zich zou nemen? Dat zou wellicht betekenen dat de samenstelling, het mandaat en de werkwijze ervan moeten veranderen.

De heer Loones vraagt wat de rol kan zijn van het Overlegcomité. Wat is er nodig om die rol op dat vlak verder in te vullen?

De spreker informeert naar het voorstel van professor Velaers voor een interfederale kamer, met tweemaal vijfenzeventig leden. Klopt het dat hij dan geen permanente Senaat bepleit, maar een nieuwe samenstelling van de Kamer? Gaat dat dan om een permanente werking op die manier of zou die kamer ad hoc aangevuld worden met die vijfenzeventig senatoren wanneer er over de bijzondere wetgeving moet beraadslaagd worden? Of moet dat veeleer vergeleken worden met de situatie waarbij in het Vlaams Parlement de Brusselse parlementsleden niet meestemmen wanneer het over gewestaangelegenheden gaat?

Moet deze redenering ook niet consequent doorgetrokken worden wat betreft de vertegenwoordiging in het Europees Parlement? Moeten er naast de rechtstreeks

des doubles mandats pour des parlementaires issus des entités fédérées?

La première question de Mme Goffinet porte sur la composition du Sénat. Le professeur Velaers pense que la composition du Sénat devrait refléter correctement l'importance des entités fédérées, tandis que le professeur Delpérée a rappelé que les membres des deux chambres fédérales représentent la Nation et sont donc élus. Faut-il alors conserver le système de la cooptation? Quelle est d'ailleurs la raison historique du système de cooptation?

Mme Goffinet se demande par ailleurs si la composition du Sénat reflète au mieux la représentativité des entités fédérées. Lors d'une précédente audition, M. Rigaux avait proposé de revoir la composition du Sénat pour faire de celui-ci une véritable chambre des entités fédérées, composée de 20 membres du Parlement flamand, de 20 membres du Parlement wallon et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de 10 membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de 10 membres du Parlement de la Communauté germanophone. Il rappelait que les petits États sont généralement surreprésentés dans les chambres fédérales des États fédéraux. Que pensent les experts d'une telle surreprésentation?

Lors du débat sur les formes de coopération, plusieurs constitutionnalistes ont souligné le manque de transparence du Comité de concertation et la nécessité de disposer d'une assemblée interfédérale, comme le Sénat, qui pourrait contrôler directement son action; celui-ci ressemble en effet de plus en plus à un gouvernement interfédéral. Les experts trouvent-ils aussi intéressant de confier ce contrôle au Sénat?

Certains estiment que le droit d'évocation du Sénat devrait être élargi. Qu'en pensent les experts? À quelles matières le droit d'évocation devrait-il le cas échéant être étendu?

Tous les partis reconnaissent l'importance de consulter le citoyen à travers différents organes consultatifs. Le Parlement wallon, le Parlement de Bruxelles-Capitale et même la Chambre ont ainsi mis en place des commissions délibératives mixtes, composées en partie de citoyens tirés au sort. Est-il nécessaire de faire évoluer le Sénat vers une assemblée citoyenne? Certains experts ont en effet signalé que ces assemblées citoyennes peuvent poser un problème de légitimité des décisions. Ainsi, au niveau wallon, le panel citoyen sur le climat, qui a présenté ses conclusions le 13 mars, n'a jamais été associé au travail parlementaire. De plus, ses travaux

verkozenen dan ook geen dubbelmandaten worden voorzien vanuit de deelstaten?

De eerste vraag van mevrouw Goffinet gaat over de samenstelling van de Senaat. Professor Velaers denkt dat de samenstelling van de Senaat het belang van de deelstaten correct moet weergeven, terwijl professor Delpérée eraan heeft herinnerd dat de leden van de twee federale kamers de Natie vertegenwoordigen en dus verkozen worden. Moet men dan het coöptatiesysteem behouden? Wat is overigens de historische bestaansreden van het coöptatiesysteem?

Mevrouw Goffinet vraagt zich tevens af of de samenstelling van de Senaat de best mogelijke weergave van de representativiteit van de deelstaten is. Bij de vorige hoorzitting had de heer Rigaux voorgesteld de samenstelling van de Senaat te herzien om er een echte kamer van de deelstaten van te maken, die is samengesteld uit 20 leden van het Vlaams Parlement, 20 leden van het Waals Parlement en de Franse Gemeenschap, 10 leden van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 10 leden van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Hij herinnerde eraan dat de kleine Staten meestal oververtegenwoordigd zijn in de federale kamers van de federale Staten. Wat denken de experts van die oververtegenwoordiging?

Tijdens het debat over de samenwerkingsvormen onderstreepten verscheidene grondwetspecialisten het gebrek aan transparantie van het Overlegcomité en de noodzaak van een interfederale assemblee zoals de Senaat, die zijn actie rechtstreeks kan controleren. Het Overlegcomité lijkt immers steeds meer op een interfederale regering. Vinden de experts het ook interessant om die controle aan de Senaat op te dragen?

Sommigen vinden dat het evocatierecht moet worden uitgebreid. Wat denken de experts ervan? Tot welke aangelegenheden moet het evocatierecht in voorkomend geval worden uitgebreid?

Alle partijen erkennen dat het belangrijk is de burgers door middel van verscheidene consultatieve organen te raadplegen. Het Waals Parlement, het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zelfs de Kamer hebben aldus gemengde deliberatieve commissies opgericht, die gedeeltelijk uit bij loting aangewezen burgers bestaan. Is het nodig dat men de Senaat in een burgerassemblee verandert? Sommige experts hebben er immers op gewezen dat die burgerassemblees het probleem van de legitimiteit van hun beslissingen kunnen oproepen. Zo werd het burgerpanel voor het klimaat in Wallonië, dat op 13 maart zijn besluiten voorstelde, nooit

n'étaient pas publics. L'intervenante se demande donc quelle est leur légitimité.

Les experts connaissent-ils à l'étranger des exemples d'assemblées citoyennes qui prendraient part à la décision?

M. Sloomans demande si un membre du groupe PS à la Chambre voterait différemment d'un membre du groupe PS au Parlement wallon, siégeant ou non au Sénat, sur un texte portant sur la réforme de l'État ou sur un Sénat dans le cadre de la loi de financement. Si la réponse est négative, alors la réponse à la question de savoir si le Sénat présente encore une plus-value est elle aussi négative.

Le membre doute du fait que les intérêts régionaux et communautaires seraient davantage défendus au Sénat tandis que les intérêts fédéraux prévaudraient à la Chambre. L'intervenant constate qu'il s'agit d'une question relevant bien plus des partis que du Parlement. Il craint que, reclus dans leur bureau, un certain nombre d'experts considèrent le Sénat comme une donnée purement théorique et présentent parfois celui-ci de manière un peu trop idéalisée et déconnectée de la réalité.

M. Sloomans demande par ailleurs si quelqu'un serait capable de citer, depuis la réforme du Sénat, ne serait-ce qu'un seul exemple où son rôle de lieu de rencontre des entités fédérées aurait engrangé un résultat dans ce cadre. Si un dialogue de communauté à communauté est nécessaire, il pourrait tout aussi bien être organisé dans un cadre *ad hoc* non permanent, comme c'est le cas aussi pour le Comité de concertation.

S'agissant de l'argument selon lequel la quasi-totalité des États fédéraux disposent d'une deuxième chambre qui est souvent une assemblée représentative des différents États qui les composent, M. Sloomans aimerait savoir si les experts estiment que la Belgique peut être comparée à d'autres pays fédéraux. La Belgique connaît un fédéralisme centrifuge qui tend à renforcer les entités fédérées, alors que dans la plupart des autres fédérations comme en Allemagne, en Autriche ou aux États-Unis, c'est exactement le contraire puisque la tendance est plutôt à la centralisation. La comparaison avec d'autres fédérations bicamérales n'est-elle pas totalement impossible dès lors que tous les autres États fédéraux comptent largement plus de deux entités? Ne faut-il donc pas considérer que le modèle belge ne peut se comparer à aucun autre modèle fédéral, surtout en ce qui concerne les conclusions éventuelles sur le système bicaméral?

bij het parlementair werk betrokken. Zijn werkzaamheden waren overigens niet openbaar. Spreekster vraagt zich dus af welke legitimiteit zij hebben.

Kennen de experten voorbeelden van burgerassemblies in het buitenland die aan de besluitvorming deelnemen?

De heer Sloomans vraagt of een PS-lid uit de Kamer anders zou stemmen dan een PS-lid uit het Waals Parlement, die al dan niet in de Senaat zetelt, over een staatsvormingstekst of over een Senaat in het kader van de financieringswet? Als het antwoord daarop neen is, is ook het antwoord op de vraag of de Senaat nog een meerwaarde heeft, neen.

Het lid betwijfelt dat in de Senaat de gewest- en de gemeenschapsbelangen meer worden verdedigd, terwijl in de Kamer de federale belangen zouden primeren. De spreker stelt vast dat het vooral een heel partijafhankelijk gegeven is, en niet zozeer een parlamentsafhankelijk gegeven. Hij vreest dat een aantal experts de Senaat vanop hun bureau louter als een theoretisch gegeven beschouwen en het soms allemaal iets te idealistisch voorstellen, los van de praktijk.

Verder heeft de heer Sloomans de vraag of men sinds de hervorming van de Senaat, ook maar één voorbeeld kan opnoemen waarbij de rol van ontmoetingsplaats van de deelstaten een resultaat heeft opgeleverd in dat kader. Als er al nood is aan een dialoog van gemeenschap tot gemeenschap, kan dat ook georganiseerd worden in een niet-permanent, *ad hoc* kader zoals dat ook het geval is voor het Overlegcomité.

Wat het argument betreft dat bijna alle federale Staten een tweede kamer hebben die vaak een vertegenwoordigingsassemblee is van de deelentiteiten, wenst de heer Sloomans van de experts te vernemen of ze van mening zijn of België wel te vergelijken valt met andere federale landen. België kent een centrifugaal federalisme dat gericht is op de versterking van de deelentiteiten, terwijl in de meeste andere federaties, zoals in Duitsland, Oostenrijk of de Verenigde Staten, net het omgekeerde het geval is. Daar is meer een neiging tot centralisatie. Is de vergelijking met andere bicamérale federaties niet helemaal onmogelijk aangezien alle andere federale Staten uit veel meer dan twee entiteiten bestaan? Is de Belgische casus dan niet onvergelykbaar met alle andere federaties, zeker wat betreft eventuele conclusies over het tweekamerstelsel?

L'intervenant se demande en outre si la qualité du travail législatif et de contrôle est effectivement meilleure dans les États fédéraux bicaméraux que dans les quelques rares États fédéraux monocaméraux. Cette donnée est-elle objectivement démontrable?

En ce qui concerne la suggestion de M. Delpérée qui plaide pour un Sénat à la carte qui délibérerait à la demande de la Chambre sur un certain nombre de questions institutionnelles par exemple, M. Sloomans demande si la Chambre a jamais formulé une telle demande. À défaut de demande, il n'y a aucune raison d'attribuer ce rôle au Sénat. À la longue, c'est comme si les membres de la commission cherchaient à donner *a priori* une raison d'être à une institution sans tenir compte de son utilité. Cette logique de l'*a priori* n'a plus rien à voir avec l'expression démocratique qu'un Sénat devrait être.

M. Dewael pense que si la démocratie représentative est défaillante aujourd'hui, il faut s'efforcer de la «réinventer». Il faut faire usage de tous les forums possibles permettant de donner aux citoyens la possibilité d'intervenir directement dans le processus de décision politique. Mais il faut veiller à ce que l'ensemble des citoyens soient impliqués dans cette démarche. Sur ce point, M. Dewael est sur la même longueur d'onde que le professeur Matthijs. L'intervenant ne voit pas du tout comment l'on pourrait renforcer la démocratie en la complétant par un système de tirage au sort de citoyens. L'intention peut être parfaitement louable, quand on voit qu'aujourd'hui, les citoyens n'ont pas confiance dans la démocratie représentative, mais dans ce cas, mieux vaut essayer de renforcer cette démocratie représentative. Cela ne peut se faire en tirant quelques personnes au sort, même au niveau local. En tant que bourgmestre, il indique qu'il essaye par tous les moyens de donner à l'ensemble des citoyens qui le souhaitent la possibilité de faire entendre leur voix dans certains processus.

Le membre trouve que le maintien du bicaméralisme en tant que tel et de la situation existante n'est pas une bonne chose. Son parti l'a également clairement fait savoir il y a peu. L'intervenant pense que le maintien du Sénat dans sa forme actuelle ainsi que des sénateurs cooptés n'est pas souhaitable. Ces derniers ont été désignés par des partis politiques et renforcent donc, en un certain sens, la particratie. La loyauté des sénateurs cooptés envers leur parti sera donc encore un peu plus grande que celle des autres parlementaires, qui ont eux aussi été désignés par leur parti politique.

Les compétences entre le niveau fédéral et les entités fédérées sont imbriquées dans notre pays. Nous le

Spreker stelt zich voorts de vraag of het wetgevende en het controlerende werk daadwerkelijk beter is in bicamerale federale Staten dan in de weinige monocamerale federale Staten. Kan men dat objectief vaststellen?

Wat de suggestie betreft van de heer Delpérée die pleit voor een Senaat à la carte, die op vraag van de Kamer zou gaan beraadslagen over bijvoorbeeld een aantal institutionele kwesties, vraagt de heer Sloomans of die vraag er ooit is gekomen vanuit de Kamer. Als er geen vraag is, lijkt er volgens spreker ook geen noodzaak te zijn voor die rol van de Senaat. Op den duur lijkt het er op dat de commissieleden *a priori* een bestaansreden moeten geven aan een instelling, los van de noodzaak ervan. Dan wordt het een a-prioriverhaal dat niets meer te maken heeft met de democratische veruitwendiging die een Senaat zou moeten zijn.

De heer Dewael is van oordeel dat als de representatieve democratie vandaag faalt, men die opnieuw moet proberen «uit te vinden». Men moet beroep doen op allerlei fora die burgers de kans geven om rechtstreeks te interveniëren in de politieke besluitvorming. Daarbij moeten dan wel alle burgers worden betrokken. Op dat punt staat de heer Dewael op dezelfde golflengte als professor Matthijs. Spreker ziet helemaal niet in hoe de democratie kan worden versterkt door ze aan te vullen met een systeem van loting van burgers. Men kan daar de beste bedoelingen mee hebben, vanuit de vaststelling dat de burgers vandaag geen vertrouwen hebben in de representatieve democratie, maar als dat het geval is moeten we die representatieve democratie proberen te versterken. Dat gaat niet door een aantal mensen uit te loten, zelfs niet op lokaal niveau. Als burgemeester probeert hij op alle mogelijke manieren alle burgers die dat wensen de kans te geven om hun stem te laten horen in bepaalde processen.

Het lid vindt het behoud van het bicameralisme als dusdanig en van de bestaande situatie geen goede zaak. Zijn partij heeft dat onlangs ook duidelijk gemaakt. Het behoud van de Senaat in zijn huidige vorm en het in stand houden van gecoöpteerde senatoren vindt spreker geen goede zaak. Zij zijn aangeduid door politieke partijen en zijn dus in zekere zin een bevestiging van de particratie. De loyautéit van gecoöpteerde senatoren ten aanzien van hun partij zal dus nog iets groter zijn dan de loyautéit van andere parlementsleden, die ook aangeduid zijn door hun politieke partij.

De bevoegdheden tussen het federale niveau en de deelstaten zijn in ons land verstrengeld. Dat ervaren

constatons tous les jours, qu'il s'agisse de la lutte contre le Covid ou de l'accueil des réfugiés fuyant l'Ukraine. Les compétences se chevauchent et pourraient être regroupées de manière plus homogène, mais dans un pays fédéral, il faudra toujours collaborer. Selon l'intervenant, le fait que les entités fédérées et leurs parlements respectifs aient la possibilité de se rencontrer à intervalles réguliers est et reste une bonne chose. Cela ne doit pas nécessairement se dérouler dans un contexte structurel, avec une assemblée parlementaire propre. Dans un pays fédéral comme la Belgique, on pourrait, d'une part, avoir une Chambre des représentants et, d'autre part, chercher une formule dans laquelle les différents représentants des parlements des entités fédérées pourraient se rencontrer pour discuter d'un certain nombre de points essentiels. Ces représentants ne devraient pas nécessairement recevoir à cet effet d'indemnité supplémentaire et, dans cette formule, il n'y aurait pas non plus de sénateurs cooptés.

Quels sont les points sur lesquels les représentants des parlements des entités fédérées doivent se concerter, selon l'intervenant? Les exemples sont légion. Une révision de la Constitution où seule la Chambre fédérale disposerait d'une voix et où les parlements des entités fédérées dont question dans cette Constitution seraient exclus du processus décisionnel n'apporterait, selon l'intervenant, aucune valeur ajoutée à notre démocratie.

L'intervenant ne saurait imaginer non plus que le premier ministre d'un pays fédéral se rende à un sommet européen au cours duquel il serait question d'aspects tant fédéraux que régionaux, sans qu'il y ait une quelconque forme de coopération ou un forum permettant un échange de vues avec les entités fédérées. Dans le giron de la Chambre et du Sénat, il existe à cet effet le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes. Il s'agit certes d'une amorce qu'il faudrait peut-être consolider en veillant, avant les réunions européennes et après celles-ci, à ce qu'il n'y ait pas de déficit démocratique. Dans la configuration des compétences telle qu'elle se présente aujourd'hui, un premier ministre fédéral ne peut parvenir à lui seul à unifier l'ensemble du pays.

Enfin, l'intervenant ne peut imaginer que, pour les traités internationaux, qui sont souvent des traités mixtes, impliquant à la fois des compétences fédérales et des compétences des entités fédérées, on ne puisse trouver une formule dans le processus de ratification qui permette à l'autorité fédérale et aux entités fédérées de se concerter à ce sujet et ainsi de parvenir à une décision.

En résumé, la Constitution, le niveau européen et les traités internationaux sont trois exemples qui amènent

we dagelijks, of het nu gaat over de covidbestrijding of over de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. De bevoegdheden lopen door elkaar, ze zouden homogener kunnen worden gegroepeerd, maar in een federaal land zal men altijd moeten samenwerken. Spreker is van mening dat het waardevol is en blijft dat de deelstaten en deelstaatparlementen de kans krijgen om op geregelde tijdstippen samen te komen. Dat hoeft niet noodzakelijk in een structureel verband te gebeuren, met een eigen parlementaire assemblee. Men zou in een federaal land zoals België enerzijds een Kamer van volksvertegenwoordigers kunnen hebben en anderzijds kan men zoeken naar een formule waarin de verschillende vertegenwoordigers van de deelstaatparlementen over een aantal essentiële punten kunnen samenkomen. Die vertegenwoordigers hoeven daarvoor geen bijkomende vergoeding te krijgen en in die formule zijn er evenmin gecoöpteerde senatoren.

Over welke punten moeten de vertegenwoordigers van de deelstaatparlementen volgens spreker samenkomen? De voorbeelden zijn legio. Spreker kan zich niet voorstellen dat het een meerwaarde zou vormen voor onze democratie dat een Grondwet zou worden herzien waarbij alleen de federale Kamer een stem heeft en de deelstaatparlementen waarop die grondwet betrekking heeft, uitgesloten worden van het besluitvormingsproces.

Spreker kan zich evenmin voorstellen dat de eerste minister van een federaal land naar een Europese top zou gaan waar het over zowel federale als regionale aspecten gaat, zonder dat er op een of andere manier een samenwerking of een forum is waar de inzichten met de deelstaten worden gedeeld. In de schoot van de Kamer en de Senaat bestaat in dat verband het Adviescomité Europese Aangelegenheden. Het is wel een poging, die misschien moet worden versterkt door voorafgaandelijk aan en volgend op Europese vergaderingen ervoor te zorgen dat er geen democratisch deficit bestaat. Een federale eerste minister alleen kan het hele land in de huidige bevoegdheidsstructuur niet verbinden.

Hij kan zich tot slot niet voorstellen dat bij internationale verdragen, die vaak gemengde verdragen zijn, waar zowel bevoegdheden van het federale niveau als van de deelstaten aan bod komen, er in het ratificatieproces geen formules kunnen worden gevonden om daarover tussen het federale niveau en de deelstaten samen te overleggen en zo te komen tot besluitvorming.

Samengevat, de Grondwet, het Europese niveau en de internationale verdragen zijn drie voorbeelden waarom

l'intervenant à défendre ardemment l'idée d'un forum. Quant à savoir à quoi ce forum devrait ressembler et combien de sénateurs des entités fédérées il devrait compter, l'intervenant ne se prononcera pas. Il ne doit pas nécessairement s'agir d'une assemblée permanente. Toutefois, ceux qui prétendent qu'un tel forum n'est pas nécessaire ne sont pas de vrais partisans du système fédéral.

Après avoir salué la qualité des auditions, M. Eerdekens revient sur les propos du professeur Delpérée selon lesquels il faudrait pouvoir conférer davantage de compétences au Sénat afin qu'il puisse servir de renfort pour la Chambre. Il est clair qu'en rognant petit à petit sur ses compétences, on condamne le Sénat à une obsolescence programmée. M. Eerdekens aimerait savoir pourquoi l'on n'a pas pu mettre en œuvre la mesure proposée par M. Delpérée en appliquant l'article 77, dernier alinéa, et l'article 78, § 1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution qui habilite la Chambre à conférer, par loi spéciale, une compétence complémentaire. Le problème réside-t-il dans l'application de ces textes de loi?

M. Demeuse constate que la situation actuelle n'est pas satisfaisante et appelle une solution. Le but du bicaméralisme doit être d'apporter une plus-value, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Plusieurs pistes ont été évoquées, dont la participation citoyenne. Concernant la participation et la représentation des entités fédérées, l'intervenant est sensible aux propos de MM. Delpérée et Clarenne qui ont mis en évidence la difficulté inhérente à la «double casquette» des sénateurs. C'est un réel problème, comme en témoigne la difficulté de parvenir parfois au quorum requis pour voter en commission, par exemple. Toutefois, l'intervenant estime que les propositions formulées par les experts n'apportent pas de solution satisfaisante à cette question de la disponibilité des sénateurs. Il demande donc aux experts s'ils peuvent préciser leur point de vue à ce sujet.

La fonction de réflexion, évoquée par MM. Moonen et Clarenne, est exercée par le Sénat, notamment à travers les rapports d'information, mais ceux-ci ne lui permettent pas de représenter une plus-value suffisante. Il pense donc qu'il est nécessaire de réfléchir à la composition du Sénat. On a voulu faire évoluer le Sénat vers une assemblée des entités fédérées, mais le résultat ne donne pas satisfaction. Certains proposent une autre proportion dans la représentation des entités fédérées, d'autres envisagent de faire participer d'autres acteurs. M. Demeuse aimerait savoir ce qu'une modification de la représentation des entités fédérées au sein du Sénat changerait concrètement dans les faits. Est-elle de nature

spreker een grote voorstander is van een soort van forum. Hoe dat er moet uitzien en hoeveel deelstaatsenatoren daarvan moeten deel uitmaken, laat spreker in het midden. Het hoeft geen permanente assemblee te zijn. Diegenen die echter zeggen dat zo een forum niet nodig is, dragen de federale constructie geen warm hart toe.

De heer Eerdekens looft de kwaliteit van de hoorzittingen en komt terug op de uitspraken van professor Delpérée, die oordeelt dat de Senaat meer bevoegdheden zou moeten krijgen om de Kamer te versterken. Het is duidelijk dat door steeds meer te knabbelen aan zijn bevoegdheden, men de Senaat veroordeelt tot een geplande veroudering. De heer Eerdekens vraagt waarom men de maatregel die de heer Delpérée voorstelt niet heeft kunnen uitvoeren door toepassing van artikel 77, laatste lid, en artikel 78, § 1^{er}, laatste lid, van de Grondwet, die de Kamer machtigt om bij bijzondere wet een bijkomende bevoegdheid te verlenen. Ligt het probleem in de toepassing van deze wetteksten?

De heer Demeuse stelt vast dat de huidige toestand onbevredigend is en opgelost moet worden. Het tweekamerstelsel is bedoeld om een meerwaarde te bieden, wat momenteel niet het geval is. Men heeft verschillende oplossingen geopperd, waaronder de burgerparticipatie. Wat de participatie en vertegenwoordiging van de deelstaten betreft, heeft spreker begrip voor de uitspraken van de heren Delpérée en Clarenne, die gewezen hebben op het inherente probleem dat voortvloeit uit de «dubbele pet» die de senatoren moeten opzetten. Dit vormt een concreet probleem, bijvoorbeeld om het vereiste quorum in commissievergaderingen te bereiken. Spreker meent echter dat de voorstellen van de deskundigen geen afdoende oplossing bieden voor het probleem van de beschikbaarheid van de senatoren. Hij vraagt hen dan ook of zij hun standpunt hierover kunnen verduidelijken.

De rol van reflectiekamer, waarover de heren Moonen en Clarenne hebben gesproken, wordt vervuld door de Senaat, met name door het opstellen van informatieverlagen. Dit brengt echter geen voldoende meerwaarde. Wij moeten dus nadenken over de samenstelling van de Senaat. Men heeft van de Senaat een assemblee van de deelstaten willen maken, maar het resultaat is ontoereikend. Sommigen stellen voor om de verhoudingen in de vertegenwoordiging van de deelstaten te wijzigen, anderen om andere actoren erbij te betrekken. De heer Demeuse wil weten wat er concreet zou veranderen bij een gewijzigde vertegenwoordiging van de deelstaten in de Senaat. Zou dit de meerwaarde van de assemblee

à accroître la plus-value que peut apporter l'Assemblée, notamment dans son rôle de réflexion ou grâce à l'affaiblissement de la participatie qu'elle permettrait en son sein?

Quel que soit l'avenir, M. Demeuse est persuadé qu'il faut maintenir un lieu de concertation entre entités fédérées. Cela lui paraît fondamental dans un État fédéral. Dans l'hypothèse d'une suppression du Sénat, comment pourrait-on assurer cette concertation entre entités fédérées? Faut-il une assemblée permanente? Ne peut-on envisager un dialogue interparlementaire tel que celui qui est en cours à propos du climat?

Revenant à la question de la participation citoyenne, le membre a été frappé par la position du professeur Velaers qui s'est dit opposé au remplacement du Sénat par une assemblée citoyenne, en raison des expériences négatives déjà observées, notamment en France. Selon le professeur, il ne faudrait pas institutionnaliser ces pratiques. L'intervenant se demande toutefois si l'échec de ces expériences n'est pas justement lié à l'absence de suite donnée aux recommandations formulées par les citoyens et à l'absence d'institutionnalisation de ces processus. Les citoyens n'ont-ils pas eu l'impression d'avoir été impliqués dans un gadget, d'avoir travaillé pour rien? N'est-ce pas en intégrant les processus participatifs dans les structures qu'on leur donnera une légitimité démocratique et qu'on assurera leur réussite? À l'occasion du rapport d'information sur le renouveau démocratique, le Sénat a auditionné des experts du monde entier et a pris connaissance d'expériences positives de participation citoyenne, notamment en Irlande où celle-ci a permis de lever des blocages sur des sujets comme le mariage homosexuel, l'avortement, etc.

M. Demeuse revient sur la légitimité et la revalorisation du Sénat. La remarque du professeur Delpérée à ce sujet est particulièrement intéressante: si on remplace le Sénat actuel par une assemblée de citoyens qui ont moins de légitimité que des parlementaires démocratiquement élus, on dévalorise en quelque sorte le Sénat. Pour l'intervenant, l'essentiel reste toutefois le rôle que l'on confie au Sénat et aux citoyens. L'enjeu doit-il être la revalorisation du Sénat ou la revalorisation de la démocratie? Comment arriver à revaloriser la démocratie et quel rôle le Sénat peut-il jouer pour atteindre cet objectif?

M. Vanlouwe indique que cela fait déjà des années que se poursuivent les recherches sur la fonction du Sénat, en tant que deuxième chambre dans le cadre du bicaméralisme ou comme chambre de réflexion, sur la mission d'évocation dont il était chargé auparavant, sur son rôle

vergroten, bijvoorbeeld in zijn rol als reflectiekamer, of omdat de participatie er minder vat op zou hebben?

Wat de toekomst ook brengt, de heer Demeuse is ervan overtuigd dat er een overlegorgaan tussen de deelstaten moet blijven bestaan. Dat lijkt hem fundamenteel in een federaal land. Hoe kan dit overleg tussen de deelstaten behouden blijven als de Senaat wordt afgeschaft? Is een permanente assemblee noodzakelijk? Kan een interparlementaire dialoog, zoals die bestaat inzake het klimaat, een oplossing bieden?

Wat de burgerparticipatie betreft, verwondert spreker zich over het standpunt van professor Velaers, die gekant is tegen een vervanging van de Senaat door een burgerassemblee wegens eerdere negatieve ervaringen, bijvoorbeeld in Frankrijk. Spreker vraagt zich echter af of deze experimenten niet mislukt zijn net omdat er geen gevolg gegeven is aan de aanbevelingen van de burgers en bij gebrek aan institutionalisering. Hebben de burgers niet de indruk gekregen dat zij betrokken werden bij een gadget, en dat zij voor niets hadden gewerkt? Is het niet door participatieve processen te integreren in structuren dat men er een democratische legitimiteit aan verleent en de kans op slagen vergroot? Voor het opstellen van het informatieverslag over democratische vernieuwing heeft de Senaat deskundigen uit de hele wereld gehoord en kennis genomen van positieve ervaringen met burgerparticipatie, bijvoorbeeld in Ierland, waar hiermee impasses doorbroken konden worden op het vlak van homohuwelijk, abortus, enz.

De heer Demeuse komt terug op de legitimiteit en de herwaardering van de Senaat. Professor Delpérée heeft hierover een bijzonder interessante opmerking gemaakt: als men de huidige Senaat vervangt door een burgerassemblee die minder legitimiteit heeft dan democratisch verkozen parlementsleden, degradeert men in zekere zin de Senaat. Voor spreker is het essentieel te bepalen welke rol men aan de Senaat en aan de burgers toevertrouwt. Wil men een herwaardering van de Senaat of van de democratie? Hoe kan men de democratie herwaarderen en welke rol kan de Senaat daarin spelen?

De heer Vanlouwe stelt dat er al een jarenlange zoektocht aan de gang is naar de functie van de Senaat, als tweede kamer binnen het bicameralisme, als reflectiekamer, naar de evocatieopdracht die de Senaat had, naar de huidige adviserende rol van de Senaat en naar de Senaat

consultatif actuel ou sur son statut de lieu de rencontre des entités fédérées. Il constate aujourd'hui encore que ces recherches sont toujours en cours.

Au sujet de l'idée de la participation citoyenne qui compléterait la démocratie représentative, l'intervenant se pose autant de questions que le professeur Velaers qui en souligne les expériences positives et négatives. Il se rallie aussi à la remarque de M. Dewael sur le système de tirage au sort qui soulève des questions. M. Vanlouwe estime que, si la participation citoyenne peut débloquent un dossier, elle peut tout aussi bien bloquer un dossier dans lequel une décision a déjà été prise par le biais de la démocratie représentative. Avec l'expérience limitée qu'il a acquise à la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui repose aussi sur des panels citoyens et des délégués à une assemblée plénière, l'intervenant observe, bien qu'il soit peut-être trop tôt pour évaluer le système, que les *lobbies* mènent généralement la danse en coulisse dans ces processus de participation citoyenne. Ils tentent d'influencer les citoyens, tiennent le crachoir dans ces panels citoyens et rédigent des textes. Tel ne saurait être l'objectif.

Comment les entités fédérées pourraient-elles être associées à la politique dans les matières transversales, indépendamment de l'organe institutionnalisé d'un Sénat? Lors de la présente législature, on a déjà eu recours à un organe interparlementaire dans le domaine du climat, qui s'apparentait quelque peu à la Conférence interministérielle (CIM). Cet organe interparlementaire n'est pas du tout permanent, il peut changer de forme. Que pensent les experts d'un tel organe qui serait chargé de certaines missions pouvant revêtir un caractère transversal, mais qui ne serait pas lié à une deuxième chambre officielle institutionnalisée?

2) Réponses des experts

a) M. Velaers

1. La participatie

Le professeur Velaers aborde d'abord la question de la participatie. Bien qu'elle ne concerne pas directement l'institution du Sénat en tant que telle, cette question est malgré tout le sujet tabou. Quel est l'intérêt de réfléchir au rôle des institutions parlementaires lorsque les décisions sont de toute façon prises par le pouvoir exécutif et les partis politiques? Le professeur Velaers juge que la participatie est inévitable jusqu'à un certain degré et qu'il s'agit d'un mal nécessaire pour assurer la stabilité

als ontmoetingsplaats van de deelstaten. Spreker stelt opnieuw vast dat die zoektocht verder gaat.

Bij het idee van burgerparticipatie dat aanvullend zou zijn bij de representatieve democratie heeft hij evenveel vragen als professor Velaers, die wijst op de positieve en negatieve ervaringen. Spreker sluit zich ook aan bij de opmerking van de heer Dewael over het lotingsstelsel, waar we ons vragen bij kunnen stellen. De heer Vanlouwe is van oordeel dat burgerparticipatie een dossier kan deblokken, maar dat het even goed een dossier zou kunnen blokkeren, wanneer er al via de representatieve democratie over werd beslist. Met de beperkte ervaring die hij heeft in de conferentie over de toekomst van Europa, die ook gebaseerd is op burgerpanels en afgevaardigden naar een plenaire vergadering, stelt spreker vast, hoewel het misschien te vroeg is om een en ander te evalueren, dat lobbygroepen achter de schermen veelal de hand hebben in die processen van burgerparticipatie. Ze trachten burgers te beïnvloeden, voeren het hoge woord in die burgerpanels en schrijven teksten. Dat kan toch niet de bedoeling zijn.

Op welke manier zouden de deelstaten wel betrokken kunnen worden bij transversale aangelegenheden, los van het geïnstitutionaliseerde orgaan van een Senaat? Tijdens deze legislatuur werd al gewerkt met een interparlementair orgaan rond klimaat, een beetje zoals de Interministeriële Conferentie (IMC). Dat interparlementair orgaan is helemaal niet permanent, het is wisselend. Wat denken de experts van zo een orgaan dat bepaalde opdrachten zou krijgen die transversaal kunnen zijn, maar dat losstaat van een geïnstitutionaliseerde officiële tweede kamer?

2) Antwoorden van de deskundigen

a) De heer Velaers

1. De participatie

Professor Velaers begint met de vraag over participatie. Hoewel ze inderdaad niet meteen de instelling van de Senaat als dusdanig aanbelangt, is die vraag toch de olifant in de kamer. Welke zin heeft het om na te denken over parlementaire instellingen wanneer de uitvoerende macht en de politieke partijen hoe dan ook beslissen? Professor Velaers is van mening dat participatie tot op zekere hoogte onvermijdelijk is, een noodzakelijk kwaad is om tot een stabiele parlementaire werking te komen,

du fonctionnement parlementaire. Il faut toutefois en éviter les excès et contrôler le respect d'une série de conditions essentielles.

La particratie est née avec l'instauration du suffrage universel pur et simple, lorsqu'on a commencé à former des gouvernements de coalition. L'obtention d'une majorité est alors devenue plus compliquée: si un seul parti a le pouvoir, il n'est pas très difficile d'avoir une majorité, mais cela devient beaucoup plus difficile si trois partis se partagent le pouvoir. Ce système n'a pas fonctionné entre 1918 et 1940, parce que chaque parti recherchait son propre intérêt. Des parlementaires individuels ont fait tomber des gouvernements à l'époque. Ces vingt-deux années ont vu se succéder environ onze gouvernements, dont certains n'ont tenu que quelques mois. Rien n'a changé après la Deuxième Guerre mondiale sur le plan institutionnel, hormis le fait que les partis politiques ont pris la responsabilité de former le gouvernement, de conclure l'accord de gouvernement et de promettre un soutien stable aux gouvernements. C'est tout à fait inéluctable selon le professeur Velaers. Si chaque parlementaire individuel, qui jouit effectivement d'une légitimité démocratique, pense qu'il doit pouvoir exercer son action en dehors du parti politique, on aboutit à une situation instable comme à l'entre-deux-guerres.

Selon le professeur Velaers, l'existence d'une chambre qui apporte un contrepois institutionnel aux décisions gouvernementales est une condition absolue de la particratie. Il faut disposer d'un organe représentatif au sein duquel, à tout le moins, la politique puisse être discutée et critiquée et où d'autres solutions puissent être avancées. C'est le minimum. En outre, il est indiqué que les décisions de base soient prises par des majorités parlementaires. Il est vrai que la particratie exercera alors une influence, mais par le biais d'une discipline de parti volontairement acceptée. La particratie ne peut jamais aller jusqu'à imposer des mandats contraignants. C'est la deuxième condition absolue à respecter, sans quoi la responsabilité individuelle des parlementaires serait neutralisée. Le fait que les parlementaires puissent finalement décider de voter autrement leur donnera peut-être un plus grand poids lors du développement des positions au sein des partis et du gouvernement. Ces éléments fondamentaux sont intangibles.

2. Les matières transversales

Certaines matières doivent faire l'objet de décisions transversales parce qu'elles sont juridiquement liées. Il s'agit, par exemple, des accords climatiques, du Protocole de Kyoto ou du Pacte de stabilité européen. Les

mais men moet de excessen ervan vermijden en een aantal randvoorwaarden moeten worden bewaakt.

Particratie is ontstaan bij de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht, toen begonnen werd met de vorming van coalitieregeringen. Dat maakte het moeilijker om aan een meerderheid te raken. Als één partij de macht heeft, is het niet zo moeilijk om aan een meerderheid te raken, als er drie zijn is dat heel wat moeilijker. Tussen 1918 en 1940 lukte dat niet, omdat elke partij voor zijn eigen belang reed. Individuele parlementsleden lieten de regeringen vallen. In die tweeëntwintig jaar waren er ongeveer elf regeringen, sommigen duurden slechts enkele maanden. Institutioneel veranderde er niets na de Tweede Wereldoorlog, behalve dat de politieke partijen de verantwoordelijkheid zijn gaan nemen voor de vorming van de regering, voor het sluiten van regeerakkoorden en voor het toezeggen van stabiele steun aan regeringen. Dat is volgens professor Velaers absoluut onvermijdelijk. Als elk individueel parlements lid, dat inderdaad democratisch gelegitimeerd is, denkt dat hij buiten de politieke partij zijn actie moet kunnen uitoefenen, dan komen we terecht in een onstabiele situatie zoals in het *interbellum*.

Volgens professor Velaers is een absolute randvoorwaarde bij particratie ervoor te zorgen dat er altijd een institutioneel tegenwicht is van een kamer voor regeringsbeslissingen. Er moet een vertegenwoordigend orgaan zijn waar minstens dat beleid kan worden besproken en bekritiseerd en waar alternatieven kunnen worden geformuleerd. Dat is het minimum. Het is bovendien aangewezen dat de basisbeslissingen door parlementaire meerderheden worden genomen. Het is waar dat de particratie zijn werk dan wel zal doen, maar het gaat over vrijwillig aanvaarde partijdiscipline. Het mag nooit zover gaan dat men aan bindende mandaten begint. Dat is de tweede absolute voorwaarde. In dat geval wordt de individuele verantwoordelijkheid van de parlementsleden uitgeschakeld. Het feit dat parlementsleden uiteindelijk zouden kunnen beslissen om anders te stemmen, zal ervoor zorgen dat ze misschien een grotere stem hebben bij het tot stand komen van standpunten in de partijen en in de regering. Aan die basiselementen mag men niet raken.

2. Transversale aangelegenheden

Over sommige aangelegenheden moet transversaal worden beslist, wegens de juridische samenhang ervan, bijvoorbeeld inzake de klimaatakkoorden, het Kyotoprotocol of het Europese Stabilisatiepact. De

objectifs budgétaires européens doivent être atteints collectivement par toutes les autorités confondues. Dans ces matières, on s'efforce tant bien que mal de définir une position au niveau gouvernemental. Selon le professeur Velaers, il faudrait en contrepartie organiser un contrôle et une possibilité de débat. Jadis, on estimait que le fait que ce soit le Conseil des ministres qui prenne les décisions constituait un déficit démocratique des institutions européennes. On considérerait en contrepartie que tous ces ministres individuellement étaient contrôlés par leur parlement national, mais ce n'était pas considéré comme étant suffisant. Il fallait pouvoir débattre de l'ensemble et il fallait la possibilité d'une contribution démocratique du Parlement européen. En Belgique, le Sénat pourrait jouer un rôle important en tant qu'organe interfédéral dans les matières transversales. L'orateur n'est pas favorable à l'octroi de larges compétences législatives au Sénat. Lui permettre d'intervenir dans la législation fédérale essentielle serait aller trop loin. La Constitution et les lois à majorité spéciale sont des règles qui doivent faire partie des attributions du Sénat.

3. Les conflits d'intérêts

Le professeur Velaers ne pense pas que le Sénat doive pouvoir décider des conflits d'intérêts à la majorité. Le Comité de concertation ne décide pas non plus d'un conflit d'intérêts à la majorité, mais bien par consensus, lequel équivaut à une unanimité au Comité de concertation. Si un conflit d'intérêts est examiné au Sénat, il faudrait au moins que le consensus qui se dégage ait l'adhésion de toutes les représentations des entités fédérées. On ne peut admettre que le consensus ne soit porté que par trois des quatre représentants. Les conflits d'intérêts sont en fin de compte des conflits politiques. Ils portent sur les compétences et on ne peut pas priver purement et simplement un des quatre représentants de ses compétences parce que les trois autres sont convaincus qu'il met abusivement des bâtons dans les roues. Ce sera toujours une difficulté dans la résolution des conflits d'intérêts. Il se peut que les choses se passent parfois plus simplement au niveau du gouvernement, même si l'on ne parvient souvent pas non plus à un résultat à ce niveau.

4. Les traités mixtes

Selon le professeur Velaers, un traité mixte ne peut lui non plus jamais être adopté à la majorité simple au sein d'un Sénat. Il faut au moins veiller à ce que l'entité fédérée qui est liée par ce traité puisse exercer sa compétence. On gagnera beaucoup de temps si, dans le Sénat interfédéral, une majorité dans chacune des représentations des entités fédérées donnait son assentiment. Si l'on

Europese begrotingsdoelstellingen moeten over de verschillende overheden heen worden bereikt. In die aangelegenheden probeert men met vallen en opstaan op regeringsniveau een standpunt te bepalen. Daartegenover moet er volgens professor Velaers een controle staan, en een mogelijkheid van debat. Vroeger beoordeelde men het als een democratisch deficit van de Europese instellingen dat het de Ministerraad was die de beslissingen nam. Men stelde daar wel tegenover dat al die individuele ministers in hun nationale parlement werden gecontroleerd, maar dat vond men onvoldoende. Men moest over het geheel kunnen debatteren en er moest een democratische inbreng mogelijk zijn van een Europees parlement. De Senaat zou in België in transversale aangelegenheden een belangrijke rol kunnen spelen als interfederaal orgaan. Spreker pleit niet voor veel wetgevende bevoegdheden voor de Senaat. «Essentiële federale wetgeving» zou te ver gaan. Grondwet en bijzondere meerderheidswetten zijn regels waar de Senaat een rol in moet spelen.

3. Belangenconflicten

Professor Velaers denkt niet dat er over belangenconflicten met een meerderheid in de Senaat moet kunnen beslist worden. In het Overlegcomité wordt over een belangenconflict ook niet bij meerderheid beslist, maar bij consensus en die consensus in het Overlegcomité houdt unanimiteit in. Als een belangenconflict in de Senaat zou worden behandeld, is op zijn minst vereist dat er pas een consensus tot stand komt wanneer elke deelstaatvertegenwoordiging het ermee eens is. Men kan niet met drie van de vier vertegenwoordigers tot een consensus komen. Belangenconflicten zijn uiteindelijk politieke conflicten. Het gaat over bevoegdheden en die kunnen niet zomaar worden afgenomen doordat drie van de vier vertegenwoordigers ervan overtuigd zijn dat die ene ten onrechte dwars ligt. Dat zal altijd een moeilijkheid blijven bij belangenconflicten. Op het niveau van de regering zal dat misschien soms makkelijker gaan, hoewel ook daar vaak geen resultaat wordt bereikt.

4. Gemengde verdragen

Ook een gemengd verdrag kan volgens professor Velaers nooit bij gewone meerderheid worden goedgekeurd in een Senaat. Men moet er minstens voor zorgen dat als een deelstaat moet gebonden worden door een verdrag, die deelstaat haar bevoegdheid kan uitoefenen. Men zal heel wat tijd winnen indien de goedkeuring zou worden verleend in de interfederale Senaat met een meerderheid

n'exige pas l'assentiment de toutes les représentations des entités fédérées, on permet au Sénat de s'arroger des compétences des entités fédérées.

Ceci signifie également que le Sénat doit compter suffisamment de membres pour permettre à chaque entité fédérée de se faire entendre correctement. Même les sénateurs d'une petite entité fédérée doivent être suffisamment nombreux pour pouvoir lier leur entité fédérée.

5. Une institution non permanente

On pourrait également limiter la compétence du Sénat à la fonction constitutionnelle, c'est-à-dire à la révision de la Constitution et des lois spéciales. En fonction de l'étendue des compétences qu'on lui octroie, le Sénat peut être un organe *ad hoc* se réunissant lorsqu'il y a matière. Le professeur Velaers partage la critique formulée par le professeur Delpérée: il est aberrant d'écrire dans la Constitution que le Sénat est une institution non permanente. Il s'agit d'une institution permanente ayant peu de matières à traiter. Si le Sénat était une institution non permanente, cela voudrait dire qu'il faudrait chaque fois renouveler sa composition, comme c'est le cas pour une cour d'assises. L'orateur pense en outre qu'un Sénat doté de fonctions limitées ne devrait pas être si coûteux. Le coût que représente le Sénat est un argument qui passe bien dans l'opinion publique mais c'est du populisme institutionnel. Il est en effet question d'un élément essentiel du fonctionnement de notre système et cet argument ne devrait pas peser dans le débat politique. Il est peut-être possible d'encore réduire le montant de 39 millions. Les fonctionnaires du Sénat peuvent peut-être également travailler pour les parlements des entités fédérées.

6. La particratie impose-t-elle la même opinion dans toutes les assemblées?

Le professeur Velaers ne s'attend pas à ce qu'un député PS adopte à la Chambre un point de vue différent de celui d'un député PS au Parlement wallon. Cela se vérifie dans la plupart des partis politiques. Il ne s'attend pas non plus à ce qu'un député PS de la Chambre adopte un point de vue différent de celui du président du PS. Nous n'en déduisons pas pour autant qu'il faut supprimer la Chambre et laisser au président du PS le soin de décider. Il faudrait donc que l'on n'ait pas d'avance la certitude que tous les élus suivront le point de vue de leur parti, ce qu'ils font généralement. Il est correct de dire que la particratie fonctionne. Mais ce n'est pas tout. Le point de vue d'un parti n'est pas uniquement celui de son président mais est déterminé par les différents acteurs

in elke deelstaatvertegenwoordiging. Indien men niet de instemming van alle deelstatenvertegenwoordigingen vereist, worden op het niveau van de Senaat bevoegdheden van de deelstaten ontnomen.

Dat betekent ook dat de Senaat uit voldoende leden moet bestaan om elke deelstaat correct tot zijn recht te laten komen. Zelfs een kleine deelstaat moet met voldoende senatoren vertegenwoordigd zijn om zijn deelstaat te kunnen binden.

5. Een niet-permanente instelling

Men kan de bevoegdheid van de Senaat ook beperken tot de constitutionele functie, dus tot de herziening van de Grondwet en van de bijzondere wetten. Afhankelijk van hoeveel bevoegdheden men aan de Senaat toekent, kan de Senaat een *ad hoc* orgaan zijn dat samenkomt naargelang er een agenda is. Professor Velaers is het eens met de kritiek van professor Delpérée: het heeft geen zin in de Grondwet in te schrijven dat het een niet-permanente instelling is. Het is een permanente instelling met weinig agendapunten. Een niet-permanente instelling betekent dat men telkens opnieuw de Senaat gaat samenstellen, zoals bij een hof van assisen. Spreker gelooft ook dat een Senaat met beperkte functies niet zoveel hoeft te kosten. De kost van de Senaat is een argument dat goed klinkt in de publieke opinie, maar het is institutioneel populisme. Het gaat immers over een essentieel element van het functioneren van het bestel en dan zou dat geen doorwegend element moeten zijn in het politieke debat. De kostprijs van 39 miljoen kan wellicht ook nog gedrukt worden. De ambtenaren van de Senaat kunnen wellicht ook werken voor de deelstaatarbeiders.

6. Dicteert de particratie dezelfde mening in alle vergaderingen?

Professor Velaers verwacht niet dat een PS-lid in de Kamer een ander standpunt inneemt dat een PS-lid in het Waals Parlement. Voor de meeste politieke partijen zal dat niet zo zijn. Hij verwacht trouwens ook niet dat een PS-Kamerlid een ander standpunt inneemt dan het standpunt van de PS-voorzitter. Toch besluiten we daar niet uit dat we de Kamer moeten afschaffen en de PS-voorzitter moeten laten beslissen. De mogelijkheid moet dus bestaan dat er individuele leden zijn waarvan men toch nog moet afwachten of ze instemmen met het partijstandpunt, wat ze meestal wel zullen doen. Het is juist dat de particratie werkt. Maar dat is niet het hele verhaal. Het standpunt van een partij komt toch niet alleen uit het hoofd van de partijvoorzitter, dat wordt toch

qui comptent. Il est le résultat de la vie politique. Les parlementaires flamands adopteront parfois, au sein de leur parti, une position différente de celle de leurs collègues fédéraux parce qu'ils souligneront l'importance de l'homogénéité des compétences et mettront en évidence les possibilités limitées qu'offre le système actuel. Les parlementaires fédéraux n'ont pas tout à fait la même sensibilité à cet égard et ne souhaitent peut-être pas voir disparaître cette compétence. Il est peut-être possible que les parlementaires adoptent des points de vue divergents mais, quoi qu'il en soit, de tels raisonnements basés sur la «réalité de la particratie» pourraient faire disparaître toutes les institutions. L'orateur peut d'ailleurs comprendre que les parlementaires suivent le point de vue de leur parti. Où irions-nous en effet si, dans chacun des sept partis de la coalition gouvernementale, un parlementaire n'en faisait qu'à sa tête? Le système fonctionne grâce à une cohésion. Les élus s'efforcent-ils encore de se convaincre mutuellement au sein de leur Parlement ou bien les débats ont-ils lieu en dehors du Parlement, au sein de chaque parti? Rien n'est tout blanc ou tout noir. On ne peut pas tout imputer à la particratie et sous-estimer l'importance des institutions. Elles ont leur importance.

7. Peut-on envisager d'octroyer aux entités fédérées une compétence de base pour la révision de la Constitution?

Dans son exposé, l'orateur est parti du système actuel, un État fédéral doté d'une Constitution soumise au vote des organes du Parlement fédéral. On pourrait imaginer de s'acheminer vers une solution plus confédérale mais il faudrait alors se demander si la compétence de réviser la Constitution devrait appartenir uniquement aux parlements des entités fédérées ou également à la Chambre. Quoi qu'il en soit, il faudrait que les parlements des entités fédérées puissent se rencontrer quelque part. Le Sénat n'est-il pas précisément le lieu où les entités fédérées se réunissent? Les entités fédérées et la Chambre pourraient réviser la Constitution conjointement, ce qui ferait gagner du temps. On peut décider que la révision constitutionnelle ne sera adoptée que si elle obtient une majorité des deux tiers et, en plus, une majorité dans chaque groupe linguistique et une majorité dans la partie fédérale et dans la partie des entités fédérées. Diverses formules peuvent être imaginées pour que les discussions aboutissent finalement à un vote au sein d'un seul organe interfédéral. Si ses compétences restent limitées, cet organe interfédéral pourrait même parfaitement être un organe *ad hoc*.

Le professeur Velaers perçoit que de nombreux partis politiques sont d'avis que le Sénat doit être supprimé et comprend qu'il est difficile de revenir sur un tel point

bepaald door de verschillende actoren die een rol spelen. Dat wordt bepaald door het politieke leven. Vlaamse parlementsleden zullen in hun partij soms wel een ander standpunt innemen dan federale omdat ze zullen wijzen op de noodzaak van homogeniteit van de bevoegdheden, op de beperkte mogelijkheden die men heeft met het huidige systeem. Federale parlementsleden hebben daar niet helemaal dezelfde sensibiliteit voor en zien die bevoegdheid misschien zelfs liever niet verdwijnen. Misschien zijn er wel afwijkende standpunten van de parlementsleden mogelijk, maar hoe dan ook, met dat soort redeneringen gebaseerd op de «realiteit van de particratie» kunnen alle instellingen verdwijnen. Spreker begrijpt trouwens dat parlementsleden het partijstandpunt volgen. Als in elk van de zeven regeringspartijen één parlements lid zijn eigen zin zou doen, waar staan we dan? Het systeem werkt met een cohesie. Probeert men elkaar nog echt te overtuigen in het Parlement of zijn die debatten extraparlamenteair binnen de eigen partij? Het is geen zwartwitverhaal. Men mag niet alleen een politiek participatistisch verhaal vertellen en het belang van de instellingen onderschatten. Ze hebben hun betekenis.

7. Kan men overwegen de deelstaten een basisbevoegdheid voor de grondwetsherziening toe te kennen?

Spreker is in zijn uiteenzetting uitgegaan van het huidige systeem, de Federale Staat met een Grondwet, waarover wordt gestemd in de organen van het Federale Parlement. Het is denkbaar naar een meer confederale oplossing te gaan. Het is dan alleen nog maar de vraag of de bevoegdheid voor een grondwetsherziening alleen zou moeten toekomen aan de deelstaatsparlementen, of ook aan de Kamer. Hoe dan ook zouden de deelstaatsparlementen elkaar ergens moeten ontmoeten. Is dat dan niet precies in de Senaat, waar de deelstaten samenkomen? Een grondwetsherziening kan ook samen met de Kamer gebeuren, waardoor men nog tijd wint. Men kan bepalen dat de grondwetsherziening enkel kan worden goedgekeurd met een tweederdemeerderheid, met een meerderheid in elke taalgroep, en met een meerderheid van het federale deel en van het deelstatelijke deel. Daar kunnen formules voor worden bedacht zodat die besprekingen uiteindelijk uitmonden in een stemming van één interfederaal orgaan. Als de bevoegdheden van dat interfederaal orgaan beperkt worden gehouden, zou dat orgaan zelfs een perfect *ad hoc* orgaan kunnen zijn.

Professor Velaers voelt aan dat veel politieke partijen het standpunt hebben ingenomen dat de Senaat moet worden afgeschaft en begrijpt dat het moeilijk is om

de vue. Il suggère donc de nommer différemment cet organe. L'essentiel est que la fonction ne disparaisse pas.

M. Loones demande pourquoi une concertation au sein du Sénat est nécessaire. Elle n'existe pas pour l'adoption des traités. Pourquoi serait-elle nécessaire pour la révision de la Constitution?

Le professeur Velaers répond que lorsqu'un parlement se penche sur un traité mixte, il se demande s'il souhaite être lié par ce traité. Si l'un des parlements répond oui et l'autre non, il y aura un blocage. On pourrait proposer de discuter du problème dans une enceinte commune pour que chaque partie comprenne pourquoi l'autre partie est disposée à donner son assentiment ou pas. Mais les discussions peuvent aussi se faire séparément. En revanche, la Constitution est par essence un bien commun. Il n'est pas possible que le Parlement flamand déclare unilatéralement qu'il est désormais compétent en matière de sécurité sociale. En ce qui concerne la répartition des compétences ou le financement, on peut difficilement laisser chacun agir à sa guise en espérant parvenir quand même à un résultat satisfaisant. Une discussion dans une enceinte commune est indispensable.

M. Loones voudrait seulement que l'on réfléchisse aux raisons pour lesquelles, par exemple, une modification de la Constitution ou d'une loi spéciale n'est examinée qu'à la Chambre et au Sénat et pourquoi elle ne peut être adoptée par le Parlement flamand et le Parlement wallon. Dans une logique de coopération renforcée et de participation renforcée des entités fédérées, plusieurs aspects peuvent peut-être aussi être abordés sous un autre angle. On peut ainsi se demander si l'article 195 de la Constitution doit subsister dans sa forme actuelle et s'il ne faut pas créer la possibilité de modifier la Constitution durant une même législature par le biais d'une seconde lecture réalisée par les entités fédérées. Cela permettrait peut-être aussi de faire disparaître certains mécanismes de protection des minorités.

Le professeur Velaers rappelle qu'aujourd'hui déjà, la réforme de l'État est préparée au sein des parlements des entités fédérées. Ces parlements adoptent aussi des résolutions. Mais il faut ensuite pouvoir dégager une vision commune, ce qui nécessite un espace commun.

8. Démocratie délibérative

Le professeur Velaers ne s'est prononcé contre la démocratie délibérative, mais souligne que les résultats ne sont pas encore assez convaincants. L'Irlande est

terug te komen op zo een standpunt. Hij suggereert zo een orgaan dan anders te noemen. De essentie is dat de functie niet mag verloren gaan.

De heer Loones vraagt waarom dat overleg in de Senaat nodig is. Vandaag gebeurt dat ook niet voor de goedkeuring van de verdragen. Waarom is het dan wel nodig voor de Grondwetswijziging?

Professor Velaers antwoordt dat wanneer een parlement zich buigt over een gemengd verdrag, het zich afvraagt of men wil gebonden zijn door dat verdrag. Wanneer één parlement ja zegt en het andere neen, dan zal dat dus finaal niet gaan. Men zou wel kunnen voorstellen om dat in een gemeenschappelijke ruimte te beoordelen, zodat men alvast hoort waarom de andere partij wel of niet wil instemmen. Maar het kan ook gescheiden. De Grondwet daarentegen is in essentie iets gemeenschappelijks. Wanneer het Vlaams Parlement zou zeggen dat zij voortaan bevoegd zijn voor de sociale zekerheid, kan dat niet werken. Inzake bevoegdheidsverdeling of financiering kan men moeilijk ieder zijn ding laten doen en dan hopen dat het tot een goed resultaat leidt. Daarvoor is een bespreking in een gemeenschappelijke ruimte nodig.

De heer Loones wil enkel nadenken over de vraag waarom bijvoorbeeld een grondwetswijziging of een wijziging van een bijzondere wet enkel in de Kamer en in de Senaat wordt besproken en waarom daarmee niet kan ingestemd worden in het Vlaams Parlement of het Waals Parlement. In een logica van meer samenwerking met inspraak van de deelstaten kunnen meerdere zaken misschien ook anders worden bekeken. Zo kan men zich afvragen of artikel 195 van de Grondwet moet blijven zoals het is en of er via een tweede lezing door de deelstaten geen mogelijkheid kan ontstaan om de Grondwet binnen één legislatuur te wijzigen. Misschien kunnen zo ook een aantal beschermingsmechanismen voor minderheden wegvallen.

Professor Velaers wijst erop dat het nu al zo is dat in de deelstaatarlementen de Staatshervorming wordt voorbereid. Daar worden ook al resoluties over aangenomen. Maar daarna moet men wel tot een gemeenschappelijke visie komen en daarvoor is er een gemeenschappelijke ruimte nodig.

8. Deliberatieve democratie

Professor Velaers ontkent dat hij zich zou uitgesproken hebben tegen deliberatieve democratie, maar benadrukt dat de resultaten nog onvoldoende overtuigend

toujours citée en exemple à cet égard. Quatre panels délibératifs y auraient conduit à l'approbation du mariage homosexuel et de l'avortement, mais c'est aussi surtout la conséquence du référendum. On savait que l'ensemble de la population y était favorable, mais on peut se demander si, sans cela, le fait que le panel partage cet avis aurait été suffisant. En Finlande, lorsque le système financier s'est effondré en 2010, entraînant une crise institutionnelle globale, on a tenté de faire rédiger une Constitution par un organe dont la composition n'était pas claire. Cela n'a pas donné grand-chose. Le professeur Velaers observe avec beaucoup d'intérêt les expériences qui sont menées dans ce domaine, mais il pense que la démocratie représentative est à ce jour le moins mauvais de tous les systèmes envisageables.

9. La composition du Sénat

Il est un fait que toutes les entités doivent être représentées, mais les communautés linguistiques doivent continuer à exister, et pas uniquement pour des raisons purement juridiques ou pragmatiques. Cela tient à la structure politique, car il y a des partis néerlandophones et des partis francophones. La démocratie est aussi une question de population, laquelle est le moteur du processus décisionnel démocratique.

b) M. Delpérée

M. Delpérée formule d'abord une observation sur la méthode et quelques observations relatives à la problématique générale, avant de répondre à quelques questions particulières.

1. La méthode

L'intervenant rappelle qu'il est constitutionnaliste et comparatiste comme ses collègues. Par conséquent, il s'informe sur ce qui se fait à l'étranger, et il lui arrive de se dire que telle institution est utile, par exemple l'ombudsman. Pourquoi ne pas mettre en place un médiateur au niveau fédéral, au niveau communautaire et régional, au niveau communal? Par contre, l'intervenant est enclin à ne pas faire systématiquement du «shopping», c'est-à-dire aller glaner des idées d'institutions qui semblent intéressantes un peu partout dans le monde, par exemple en Australie, au Canada, en Irlande ou en Islande, et vouloir ensuite les greffer sur le système belge. Il y a en effet de fortes chances que la greffe ne prenne pas et que des phénomènes de rejet se produisent, car nous avons des structures institutionnelles spécifiques. Par exemple, nous pratiquons un fédéralisme à deux, et non à cinquante, à vingt-six ou à seize. Notre fédéralisme

zijn. Ierland wordt in dit verband altijd als voorbeeld aangehaald. Vier deliberatieve panels zouden er geleid hebben tot de goedkeuring van het homohuwelijk en van abortus, maar dat is toch voornamelijk ook het gevolg van het referendum. Als men niet had geweten dat de gehele bevolking daar achter stond is het nog maar de vraag of het voldoende zou zijn geweest dat het panel die mening was toegedaan. In Finland, toen daar in 2010 het financiële systeem was ingestort wat leidde tot een totale crisis van de instellingen, heeft men een Grondwet proberen te schrijven vanuit een orgaan dat onduidelijk was samengesteld. Dat heeft tot niet veel geleid. Professor Velaers kijkt met veel aandacht de experimenten in dat verband, maar vindt dat de representatieve democratie tot nu toe het beste is van alle slechte systemen die we kunnen hebben.

9. De samenstelling van de Senaat

Het is zo dat alle entiteiten moeten vertegenwoordigd zijn, maar dat de taalgemeenschappen moeten blijven bestaan, niet alleen vanwege puur juridische of pragmatische argumenten. Het heeft te maken met de politieke structuur, want er zijn Nederlandstalige en Franstalige partijen. Democratie staat ook in verhouding tot de bevolking, die de dragende kracht is van de democratische besluitvorming.

b) De heer Delpérée

De heer Delpérée zal eerst enkele opmerkingen maken over de methode en de algemene problematiek, om vervolgens een aantal vragen te beantwoorden.

1. De methode

Spreker herinnert eraan dat hij net als zijn collega's gespecialiseerd is in grondwettelijk en comparatief recht. Hij blijft dus op de hoogte van wat er in het buitenland gebeurt, en stelt soms vast dat een bepaalde instelling nuttig is, zoals bijvoorbeeld de ombudsman. Waarom zou men geen bemiddelaar instellen op federaal niveau, op gewestelijk en gemeenschapsniveau, op gemeentelijk niveau? Spreker is echter niet geneigd om systematisch te gaan «shoppen», met andere woorden om ideeën te sprokkelen bij instellingen zowat overal ter wereld, bijvoorbeeld in Australië, Canada, Ierland of IJsland, om ze daarna te enten op het Belgische systeem. De kans is immers groot dat de enting faalt en er afstotingsverschijnselen optreden, wegens onze specifieke institutionele structuren. Ons federalisme, bijvoorbeeld, bestaat uit twee entiteiten, en geen vijftig, zesentwintig of zestien. Ons federalisme is geen associatiefederalisme, maar

n'est pas un fédéralisme d'association, mais plutôt un fédéralisme de dissociation. Notre pays est petit, au contraire du Canada ou des États-Unis. Les aspects liés à l'histoire, à la culture et aux projets d'avenir sont également à prendre en compte. L'intervenant tend donc à envisager la question du bicamérisme dans le contexte belge et pas nécessairement dans une perspective résolument internationale.

2. La problématique générale

Il est frappant de constater que la discussion a fait émerger des problèmes beaucoup plus généraux que le bicamérisme, mais qui ont une incidence directe sur les solutions à apporter à ce problème. L'intervenant cite trois exemples.

Tout d'abord, le sénateur Anciaux s'est demandé si nous étions encore dans un régime parlementaire et si la primauté de l'exécutif n'était pas un phénomène qui détermine la façon dont nous faisons de la politique. La réponse est bien évidemment positive: la majorité gouvernementale est la même que la majorité parlementaire, et ces deux majorités sont soudées face à une opposition, qui est par ailleurs morcelée. La primauté de l'exécutif constitue un phénomène majeur, qui n'est pas propre à la Belgique.

Deuxièmement, il est évident que le débat sur le bicamérisme s'inscrit dans un débat plus général sur les perspectives concernant l'avenir de notre État. Restons-nous dans le modèle fédéral, avec toutes les conséquences qui en découlent, ou voulons-nous aller au-delà ou en deçà? Les institutions du bicamérisme et du Sénat trouveront bien entendu des configurations différentes suivant les réponses apportées à ces questions.

Enfin, le problème du bicamérisme et celui du Sénat ne peuvent pas être isolés de la construction européenne et des relations internationales. Le débat dépasse largement le débat d'aujourd'hui, mais on peut s'interroger sur le lien entre le Parlement fédéral belge et, par exemple, le Parlement européen. Au-delà du comité d'avis pour les questions européennes, le Parlement fédéral n'a aucun lien avec les parlementaires européens belges alors que le Parlement européen est situé à un kilomètre et demi du Parlement fédéral! Les parlementaires européens peuvent venir assister aux débats des commissions, mais ils ne le font pas dans la pratique. Il y a des pistes à explorer à cet égard. On peut se demander si le Sénat, en particulier, ne pourrait pas être l'institution qui fait le lien, sur le plan parlementaire, entre les Communautés, les Régions et l'État fédéral, d'une part, et les autorités européennes, d'autre part.

veeleer een dissociatiefederalisme. Ons land is klein, in tegenstelling tot Canada of de Verenigde Staten. Er moet ook rekening worden gehouden met historische en culturele aspecten, de toekomstvisies, enz. Spreker wil dus de kwestie van het tweekamerstelsel in de Belgische context bekijken, en niet noodzakelijk in een uitgesproken internationaal perspectief.

2. De algemene problematiek

Het valt op dat de bespreking veel algemenere problemen dan het tweekamerstelsel aan het licht heeft gebracht, die echter rechtstreekse gevolgen hebben voor mogelijke oplossingen voor de kwestie van het tweekamerstelsel. Spreker geeft drie voorbeelden.

Ten eerste vroeg senator Anciaux zich af of we nog onder een parlementair regime leven, en of het overwicht van de uitvoerende macht geen bepalende factor is voor de manier waarop wij aan politiek doen. Het antwoord is natuurlijk ja: de regeringsmeerderheid is dezelfde als de parlementaire meerderheid, en deze twee meerderheden vormen een blok tegenover de oppositie, die ook nog versnipperd is. Het overwicht van de uitvoerende macht is een doorslaggevende factor, niet alleen in België.

Ten tweede spreekt het voor zich dat het debat over het tweekamerstelsel deel uitmaakt van een algemener debat over de toekomst van ons land. Blijven wij in een federaal model, of willen wij verder, dan wel minder ver gaan? De instellingen van het tweekamerstelsel en de Senaat zullen er natuurlijk anders uitzien naargelang van het antwoord dat men op deze vragen geeft.

Ten slotte kan men de kwesties van het tweekamerstelsel en van de Senaat niet los zien van de Europese context en de internationale betrekkingen. Dit debat leidt ons veel verder dan het huidige debat, maar men kan zich vragen stellen over de band tussen het Federale Parlement van België en, bijvoorbeeld, het Europees Parlement. Behalve het adviescomité voor Europese aangelegenheden is er geen enkele band met de Belgische Europarlementsleden, terwijl het Europees Parlement zich op anderhalve kilometer van het Federale Parlement bevindt! Europarlementsleden kunnen commissievergaderingen bijwonen, maar in de praktijk gebeurt dat niet. Men kan mogelijkheden bedenken op dit vlak. Zou inzonderheid de Senaat niet de instelling kunnen zijn die op parlementair vlak de verbinding maakt tussen de Gemeenschappen, de Gewesten en de Federale Staat enerzijds en de Europese overheid anderzijds?

Ce sont des éléments de problématique générale, mais qui conditionnent bien évidemment les réponses qui peuvent être données à la question particulière du Sénat.

3. Quelques questions en particulier

Au sujet de la possibilité d'étendre les compétences du Sénat via la Constitution, le professeur préfère parler d'une «délégation de tâches». On donne mission de préparer un dossier sur un sujet déterminé, à tête reposée, en menant toutes les concertations utiles. À titre d'exemple, l'intervenant se réfère au débat sur l'euthanasie des mineurs, qui a eu lieu au Sénat dans la période antérieure à 2014. Une proposition de loi est élaborée au Sénat sur la base de concertations hebdomadaires et d'auditions de divers spécialistes de tous les domaines concernés, et le texte est ensuite voté à la Chambre des représentants. C'est une manière de travailler en bonne intelligence si l'on veut s'inscrire dans cette perspective.

L'expression «assemblée non permanente» est dépourvue de sens sur le plan juridique, même si on en comprend le sens politique. Toute assemblée, toute institution même, pourrait être qualifiée de non permanente. Prenons l'exemple – un peu caricatural – du Conseil des ministres: il n'est pas permanent puisqu'il ne se tient que le vendredi. Ce n'est pas pour autant que l'on écrit dans la Constitution qu'il n'est pas une institution permanente. L'expression «assemblée non permanente» est donc une expression politique et même polémique.

En réponse à ceux qui ont émis l'idée de deux lectures au lieu de deux chambres, M. Delpérée cite l'exemple de la Norvège et de son Parlement, le *Storting*. Celui-ci se situe, un peu comme ici, face au palais royal, mais dans son hémicycle, en revanche, il y a non pas des tableaux mais des fenêtres. Le but est de montrer que la démocratie est ouverte vers l'extérieur et que les séances sont publiques. Une autre différence est que pour les votes, il y a non pas trois boutons (oui, non et abstention) mais seulement deux, à savoir oui et non. Un parlementaire norvégien ne s'abstient pas: il prend position. À côté de l'hémicycle, il y a une petite salle. Les chefs de groupe, c'est-à-dire des membres de la Chambre, s'y réunissent et adoptent une position sur l'un ou l'autre point de procédure. Il n'y a évidemment jamais de distorsion entre l'assemblée plénière et ce petit comité restreint, à telle enseigne que les collègues norvégiens disent que la Norvège n'est pas un État bicaméral. Le Parlement norvégien est monocaméral dans son organisation et même dans son fonctionnement.

Dit zijn zaken van algemene aard, maar zij bepalen natuurlijk welke antwoorden men geeft op de kwestie van de Senaat in het bijzonder.

3. Enkele kwesties van bijzondere aard

Wat de mogelijkheid om de bevoegdheden van de Senaat via de Grondwet uit te breiden betreft, heeft de professor het liever over het «delegeren van opdrachten». Men geeft de opdracht om een dossier over een bepaald onderwerp in alle rust voor te bereiden en er de nodige informatie over in te winnen. Spreker haalt het voorbeeld aan van het debat over de euthanasie van minderjarigen, dat in de periode vóór 2014 in de Senaat heeft plaatsgevonden. De Senaat stelt een wetsvoorstel op op basis van de wekelijkse besprekingen en hoorzittingen met specialisten uit alle betrokken vakgebieden, en deze tekst wordt vervolgens ter stemming voorgelegd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dat is een manier om in goede verstandhouding te werken, als men dit pad wil bewandelen.

De uitdrukking «niet-permanente instelling» heeft juridisch geen betekenis, al begrijpt men de politieke betekenis ervan. Elke assemblee, elke instelling zelfs, kan als niet-permanent worden beschouwd. Laten wij het – ietwat karikaturale – voorbeeld van de Ministerraad nemen: hij is niet permanent aangezien hij slechts op vrijdag plaatsvindt. Dit is echter geen reden om in de Grondwet te bepalen dat hij geen permanente instelling is. De uitdrukking «niet-permanente instelling» is dus een politieke, en zelfs polemische uitdrukking.

Als antwoord op de leden die het idee van twee lezingen in plaats van twee kamers hebben geopperd, geeft de heer Delpérée het voorbeeld van Noorwegen en zijn Parlement, het *Storting*. Die bevindt zich, een beetje zoals hier, tegenover het Koninklijk Paleis, maar zijn halfgrond is niet omringd door schilderijen, maar door vensters. Dit moet aantonen dat de democratie open staat naar de buitenwereld en dat de zittingen openbaar zijn. Een ander verschil is dat er voor de stemmingen geen drie knoppen zijn (ja, nee, onthouding), maar slechts twee: ja en nee. Een Noors parlamentslid onthoudt zich niet: hij of zij neemt een standpunt in. Naast het halfgrond bevindt zich een kleine zaal. De fractieleiders, leden van de Kamer, vergaderen er en nemen een standpunt in over een of ander procedurepunt. Er is natuurlijk nooit onenigheid tussen de plenaire vergadering en dit kleine comité, wat de Noorse collega's doet besluiten dat Noorwegen geen bicamerale staatsvorm heeft. Het Noorse parlement is monocameraal in zijn organisatie en zelfs in zijn werking.

La conclusion de M. Delpérée est très simple: si le Sénat est utile, il doit disposer des moyens nécessaires pour pouvoir fonctionner et, si l'on juge qu'il est inutile, on doit alors le priver de ses moyens. Cela étant, tout travail mérite salaire et toute institution coûte cher. S'il fallait supprimer toutes les institutions parce qu'elles coûtent quelque chose, il ne resterait plus grand-chose sur la scène institutionnelle.

c) M. Moonen

Le professeur Moonen dit pouvoir souscrire aux réponses qui ont déjà été apportées à nombre de questions et se contentera dès lors d'aborder brièvement quelques points.

1. La domination du pouvoir exécutif et de la particratie

L'expert a parlé de la domination du pouvoir exécutif et de la particratie, mais sans faire de cet aspect un point central de la discussion. Il s'agissait d'éléments contextuels. Il faut se garder de jauger une réforme du Sénat à l'aune de facteurs qui ne sont pas spécifiques à l'institution. Il ne faudrait pas jeter le bébé avec l'eau du bain.

Dans un monde idéal, il ne serait pas mauvais de transférer le leadership aux groupes parlementaires. En faisant en sorte que certaines décisions soient prises dans le giron des groupes politiques, on ferait un pas dans la bonne direction. Mais, évidemment, il y a d'emblée une réalité dont il faut tenir compte en Belgique, à savoir le fait que notre pays est un État fédéral et que le leadership nécessite souvent de la coordination. Cela signifie aussi que d'une assemblée à l'autre, on peut avoir plus ou moins de poids. Il n'y a malheureusement pas de réponses évidentes en la matière. L'essentiel, dans ce contexte, est de veiller à ne pas assigner à une réforme du Sénat des ambitions qu'elle serait par essence incapable de réaliser car il y a d'autres facteurs qui entrent en jeu.

2. Le contrôle parlementaire

On a aussi posé la question de savoir s'il ne serait pas utile de doter le Comité de concertation d'un bras parlementaire et d'intensifier le contrôle parlementaire, par exemple pour les affaires européennes. Le professeur Moonen pense que ce ne serait certainement pas inutile de confier ce rôle spécifique à une assemblée. Aujourd'hui, les membres des parlements peuvent certes interroger «leurs» ministres, mais cela se fait en «ordre dispersé», car on ignore comment une décision est perçue dans les autres assemblées. Une assemblée investie

De conclusie van de heer Delpérée is heel eenvoudig: als de Senaat nuttig is, moet hij de nodige middelen krijgen om te functioneren, en als men hem niet nuttig vindt, moet men hem die middelen ontnemen. Dit gezegd zijnde: iedere arbeid verdient een vergoeding en iedere instelling is duur. Als men alle instellingen zou afschaffen omdat zij iets kosten, zou er op het institutionele toneel niet veel te zien zijn.

c) De heer Moonen

Professor Moonen kan zich aansluiten bij de antwoorden die al op heel wat vragen zijn gegeven en zal dan ook kort op slechts enkele punten ingaan.

1. De dominantie van de uitvoerende macht en de particratie

De expert heeft gesproken van de dominantie van de uitvoerende macht en de particratie, evenwel zonder dat tot het middelpunt van de discussie te maken. Het zijn contextfactoren. Men moet zich ervoor hoeden een hervorming van de Senaat te willen afmeten aan factoren die niet specifiek zijn voor de instelling. Het is niet de bedoeling het kind met het badwater weg te gooien.

In een ideale wereld zou het niet slecht zijn om in dat verband het leiderschap naar de parlementaire fracties te verhuizen. Het zou een stap in de goede richting zijn als bepaalde beslissingen in de context van de fracties worden genomen. Daar komt natuurlijk meteen het Belgische probleem bij dat het land een Federale Staat is en dat leiderschap vaak coördinatie vergt. Dat betekent ook dat men in het ene of andere gremium meer of minder gewicht in de schaal kan werpen. Evidente antwoorden zijn daar helaas niet op te geven. Belangrijk is vooral om in die context geen ambities te stellen aan een hervorming van de Senaat die ze op zich niet kan waarmaken, omdat er ook andere factoren meespelen.

2. De parlementaire controle

Er werd ook de vraag gesteld of het niet nuttig is een parlementaire tak aan het Overlegcomité te geven en de parlementaire controle te intensifiëren, bijvoorbeeld voor Europese zaken. Als die rol specifiek wordt toegewezen aan een assemblee, vindt professor Moonen dat zeker nuttig. Op het ogenblik kunnen de leden van de parlementen «hun» ministers wel ondervragen, maar dat gebeurt dan toch «in verspreide slagorde», omdat men niet weet hoe een beslissing in de andere assemblees wordt gepercipieerd. Een assemblee voor deze

de ce contrôle parlementaire constitue donc une possibilité, mais le professeur Moonen ne souhaite pas dissocier cette possibilité de la question de savoir qui prend la décision au final. Faire en sorte que le contrôle parlementaire soit lié à l'exercice de la compétence formelle de décision ne serait pas une mauvaise chose. Aujourd'hui, ce n'est pas de fait le Comité de concertation qui décide. Durant la crise du coronavirus, les ministres fédéraux ont souvent été interrogés, alors que leur politique, dans les conditions imposées par le Conseil d'État, avait été évaluée conjointement avec les autres. Il arrive aussi à des parlementaires peu familiarisés avec les aspects institutionnels de se demander qui ils doivent interroger et ce qu'ils peuvent demander et à qui.

3. La composition d'une deuxième chambre doit-elle conserver la proportionnalité linguistique?

Le professeur Moonen pense que dans le contexte belge, il est impossible de tourner totalement le dos au passé et à la manière dont l'État s'est développé au cours des dernières décennies, mais cela ne signifie pas qu'il faille tout peser sur une balance d'apothicaire. Peut-être y a-t-il une marge, par exemple pour attribuer plus qu'un représentant à la Communauté germanophone afin que tout le poids de l'entité fédérée ne repose pas sur une seule paire d'épaules. Au Parlement européen, les États membres disposent aussi d'une représentation proportionnelle à leur poids démographique, mais avec des limites inférieures et supérieures. Il y a donc des nuances, mais il est certain que plus on s'éloigne de la base démocratique dans les différentes parties du pays, plus on a du mal à le légitimer.

4. Un forum doté de nouvelles compétences

Si une compétence est attribuée à un forum, une réforme n'aura en tout cas de sens que s'il a véritablement le pouvoir de décider. Même si l'on souhaite juste prolonger d'une autre manière le système actuel, il sera difficile de faire accepter une réforme.

La question à se poser porte sur la manière dont les décisions se prendront au sein dudit forum: par consensus, à l'unanimité, avec des majorités spéciales. La question n'a guère été abordée jusqu'ici, mais la réussite d'une réforme peut aussi dépendre des règles décisionnelles. On peut rendre celles-ci aussi faciles ou complexes qu'on veut.

Le professeur Moonen estime que le caractère permanent ou non d'une assemblée et la fréquence à laquelle elle se réunit sont en partie une discussion sémantique.

parlementaire controle is dus een mogelijkheid, maar professor Moonen wil ze niet loskoppelen van de vraag wie uiteindelijk de beslissing neemt. Het zou niet slecht zijn die parlementaire controle te laten samenhangen met het uitoefenen van de formele beslissingsbevoegdheid. Vandaag beslist het Overlegcomité eigenlijk niet. Tijdens de Coronacrisis werden de federale ministers vaak ondervraagd, terwijl hun beleid, onder de voorwaarden die de Raad van State oplegt, wel was afgetoetst met de anderen. Ook parlementsleden die niet alle dagen met de institutionele details bezig zijn, vragen zich wel eens af wie ze moeten ondervragen en wat ze aan wie kunnen vragen.

3. Moet de samenstelling van een tweede kamer de taalproportionaliteit behouden?

Professor Moonen denkt dat het in de Belgische context onmogelijk is het verleden en de manier waarop de Staat zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld, volledig los te laten, maar dat betekent niet dat men alles op een apothekersweegschaal moet afwegen. Misschien is er wel een marge, bijvoorbeeld om voor de Duitstalige Gemeenschap meer dan één vertegenwoordiger mogelijk te maken, zodat niet het hele gewicht van de deelstaat op één paar schouders terechtkomt. In het Europees Parlement hebben de lidstaten ook een vertegenwoordiging *a rato* van hun demografisch gewicht, maar met onder- en bovengrenzen. Het is dus niet noodzakelijk een zwart-witverhaal, maar hoe meer men afwijkt van de democratische basis in de verschillende delen van het land, hoe moeilijker men dat kan legitimeren.

4. Een forum met nieuwe bevoegdheden

Als een bepaald forum bevoegd wordt gemaakt, dan is een hervorming in elk geval alleen zinvol als daar ook echt een beslissing kan worden genomen. Ook als men enkel het systeem van vandaag op een andere manier wil voortzetten, dan is een hervorming moeilijk verkoopbaar.

De vraag blijft hoe de besluitvorming op het betrokken forum verloopt: bij consensus, unanimiteit, met speciale meerderheden. Het is nog niet zoveel aan bod gekomen, maar een hervorming kan ook staan of vallen met de besluitvormingsregels. Men kan ze zo eenvoudig of moeilijk maken als men wil.

Professor Moonen is van oordeel dat het al dan niet permanente karakter en de vergaderfrequentie van een assemblee voor een stuk een semantische discussie is.

L'orateur peut concevoir que les entités fédérées pourraient être associées différemment aux matières transversales mais il faut un minimum de formalisation afin de rendre le mode de fonctionnement suffisamment transparent. Si l'on rend tout à fait 'informelle' la concertation, on en effacera toute trace, on n'en fera peut-être pas le compte rendu et elle sera dépourvue de base constitutionnelle. Ce serait regrettable car on perdrait ainsi une partie du contrôle démocratique. Même si l'on ne conserve pas de deuxième chambre et que l'on organise les choses dans un cadre moins formel, il est judicieux de le doter quand même d'un statut, que ce soit dans les textes constitutionnels adéquats ou dans les lois à majorité spéciale.

d) M. Clarenne

Beaucoup de choses ayant déjà été dites, M. Clarenne se bornera à ajouter quelques éléments.

1. La particratie et la délibération parlementaire

Le professeur Velaers a déjà répondu à la question de M. Anciaux en remettant en contexte la raison d'être de la particratie, en effet liée au parlementarisme moderne. Il importe de le redire, dans la mesure où la vision du Parlement en tant qu'assemblée délibérante est souvent idéalisée. Cette vision tronquée de la délibération correspond en effet à l'idéal du parlementarisme, mais le parlementarisme du XIX^e siècle, c'est-à-dire avant sa démocratisation. Aujourd'hui, cet idéal revient un peu sur le devant de la scène, en raison précisément des théories délibératives, qui sont porteuses d'une idée de démocratie délibérative où la force du meilleur argument reviendrait à l'avant-plan. Ces théories délibératives influencent également les théories modernes des études parlementaires.

Toutefois, ce n'est pas parce que l'exécutif a la main sur l'agenda législatif et est le moteur, le centre d'impulsion de la législation que le Parlement ne sert à rien sur le plan législatif. Bien entendu, le travail législatif au sein du Parlement permet, notamment du côté de l'opposition, de présenter des alternatives, de justifier publiquement les choix qu'a faits le gouvernement. Sur le plan de la qualité légistique, il arrive même très fréquemment que le Parlement apporte quelque chose, grâce aussi, il faut bien le dire, à ses services. Si jamais on dépouillait définitivement le Sénat de sa compétence législative, il faudrait renforcer les services légistiques de la Chambre des représentants.

Spreekers kan zich voorstellen dat de deelstaten op een andere manier bij transversale aangelegenheden kunnen worden betrokken, maar er moet wel een minimum worden geformaliseerd, zodat er voldoende transparantie is over de manier waarop de dingen werken. Indien men het overleg volledig «informaliseert», dan laat het geen sporen achter, is er misschien geen verslaggeving van en is er geen grondwettelijke basis voor. Dat zou een spijtige zaak zijn omdat zo een deel van de democratische controle verloren gaat. Zelfs als men geen tweede kamer behoudt en het in een losser verband onderbrengt, dan is het zinvol dat toch een statuut te geven, in de gepaste grondwettelijke teksten of de bijzonderemeerderheidswetten.

d) De heer Clarenne

Aangezien er al heel wat gezegd is, zal de heer Clarenne zich beperken tot het toevoegen van enkele elementen.

1. Particratie en parlementaire deliberatie

Professor Velaers heeft de vraag van de heer Anciaux al beantwoord, door de bestaansreden van de particratie in haar context te plaatsen. Ze is immers aan het moderne parlementarisme gekoppeld. Het is belangrijk dat te herhalen, omdat de visie van het Parlement als delibererende assemblee vaak geïdealiseerd wordt. Dat vertekende beeld van de deliberatie is immers het ideaal van het parlementarisme, maar dan van het parlementarisme van de 19e eeuw, dat wil zeggen voor zijn democratisering. Vandaag treedt dat ideaal weer wat op de voorgrond, net door de deliberatieve theorieën, die een idee van de deliberatieve democratie uitdragen waarbij de kracht van het beste argument zou komen bovendrijven. Die deliberatieve theorieën beïnvloeden ook de moderne theorieën in het parlementair onderzoek.

Het is echter niet omdat de uitvoerende macht de wetgevende agenda in handen heeft en de motor, de drijfkracht van de wetgeving is, dat het Parlement op wetgevend gebied tot niets dient. Het wetgevend werk in het Parlement biedt natuurlijk de kans, met name aan de oppositie, alternatieven voor te stellen en het staat toe dat men openbaar verantwoording aflegt voor de keuzes die de regering heeft gemaakt. Op het gebied van de wetgevingstechnische kwaliteit gebeurt het zelfs heel vaak dat het parlement een inbreng heeft, ook dankzij – het dient gezegd – zijn diensten. Als men de Senaat ooit definitief zijn wetgevende bevoegdheid zou ontnemen, dan moet men de wetgevingstechnische diensten van de Kamer van volksvertegenwoordigers versterken.

Pourquoi ne porte-t-on pas la même critique à l'égard de la Chambre qu'à l'égard du Sénat? Pour M. Clarenne, c'est parce que la logique de discipline partisane a tout son sens à la Chambre et que la répéter deux fois n'en a aucun. La recherche d'une autre manière de délibérer est donc déterminante pour donner une plus-value au Sénat.

2. Le dialogue interparlementaire

Pour M. Clarenne, l'institutionnalisation du dialogue interparlementaire est préférable. Les règles qui encadrent ce dialogue sont importantes. Elles permettent de donner de la légitimité au travail interparlementaire, de baliser ce que l'on fait dans ce cadre et de renforcer la compétence de dialogue interparlementaire du Sénat. C'est la raison pour laquelle M. Clarenne évoquait, non seulement la préparation de résolutions interparlementaires dans le cadre, par exemple, du dialogue interparlementaire climat, mais aussi l'hypothèse des enquêtes interparlementaires. Le Sénat a encore un rôle à jouer sur le plan de l'information, en raison du temps dont il – collectivement et pas les sénateurs individuellement – dispose. L'Assemblée dispose de beaucoup plus de temps que la Chambre des représentants pour mener ce travail d'information. Les enquêtes parlementaires et, *a fortiori*, interparlementaires sont avant tout un enjeu d'information plutôt qu'un enjeu de responsabilité politique. L'expert estime par conséquent qu'il y a encore de la place pour un travail d'enquête au sein du Sénat, même s'il a perdu ses compétences formelles de sanction et de mise en cause de la responsabilité politique.

3. La participation citoyenne

La participation citoyenne a été largement abordée dans les questions. M. Clarenne ne l'a pas évoquée dans son exposé car, pour lui, l'idée d'un Sénat tiré au sort met un terme à l'idée d'un Sénat élu qui pourrait délibérer autrement. C'est autre chose. Un Sénat totalement tiré au sort ne lui paraît pas une bonne idée, dans la mesure où cela signifie que les citoyens tirés au sort vont récupérer le pouvoir décisionnel dont le Sénat jouit encore. Or, il importe que les parlementaires conservent ce pouvoir de décision, tout simplement pour des questions de responsabilité politique. En revanche, il n'est pas opposé à un rôle consultatif aux côtés des sénateurs. Il préférerait, alors, renforcer les processus de participation citoyenne au sein de la Chambre des représentants elle-même, puisque la délibération citoyenne a plus de sens si elle est au plus près du pouvoir de décision.

Waarom uit men niet dezelfde kritiek op de Kamer als op de Senaat? Volgens de heer Clarenne is dat omdat de logica van de partijdiscipline zinvol is in de Kamer en omdat het geen zin heeft die logica nog eens over te doen. Het zoeken van een andere manier van delibereren, is dus bepalend om de Senaat een meerwaarde te geven.

2. De interparlementaire dialoog

Voor de heer Clarenne verdient de institutionalisering van de interparlementaire dialoog de voorkeur. De regels voor die dialoog zijn belangrijk. Daardoor geeft men het interparlementair werk legitimiteit, bepaalt men wat men binnen dat kader doet en versterkt men de bevoegdheid van de Senaat inzake de interparlementaire dialoog. Om die reden had de heer Clarenne het niet alleen over de voorbereiding van interparlementaire resoluties in het raam van bijvoorbeeld de interparlementaire klimaatdialoog, maar ook over de hypothese van het interparlementair onderzoek. De Senaat heeft nog een rol te spelen op het gebied van de informatie, door de tijd die hij – collectief en niet de senatoren individueel – heeft. De Assemblée heeft veel meer tijd dan de Kamer van volksvertegenwoordigers om dat informatiewerk te verrichten. Het parlementair en *a fortiori* het interparlementair onderzoek is vooral een kwestie van informatie, in plaats van een kwestie van politieke verantwoordelijkheid. De expert meent bijgevolg dat er nog plaats is voor onderzoekswerk in de Senaat, ook al heeft hij zijn formele bevoegdheden van het sanctioneren en het aan de kaak stellen van de politieke verantwoordelijkheid verloren.

3. De burgerparticipatie

De burgerparticipatie is in de vragen ruim aan bod gekomen. De heer Clarenne heeft het er niet over gehad in zijn uiteenzetting, omdat het idee van een bij loting samengestelde Senaat voor hem een einde maakt aan het idee van een verkozen Senaat die anders kan delibereren. Dat is iets anders. Een volledig bij loting samengestelde Senaat lijkt hem geen goed idee, omdat dat betekent dat gelote burgers de beslissingsmacht die de Senaat nog heeft, zullen recupereren. Het is echter belangrijk dat de parlementsleden die beslissingsmacht behouden, gewoon om redenen van politieke verantwoordelijkheid. Hij is daarentegen niet gekant tegen een consultatieve rol naast de senatoren. Liever zou hij het proces van de burgerparticipatie in de Kamer van volksvertegenwoordigers zelf versterken, aangezien burgerdeliberatie meer zin heeft indien ze zo dicht mogelijk bij de beslissingsmacht plaatsvindt.

On a évoqué l'expérience française de la Convention citoyenne pour le climat. Un excellent travail a été réalisé dans ce cadre, les délibérations se sont très bien passées et les recommandations ont été d'une grande qualité. En revanche, le suivi n'a pas été à la hauteur. Dix recommandations seulement ont été mises en œuvre, sur plus d'une centaine. C'est là que s'est posé le problème. M. Clarenne en revient dès lors à l'importance d'institutionnaliser les outils de participation citoyenne que l'on met en œuvre. Le panel citoyen wallon n'est pas institutionnalisé. On constate d'ailleurs que les critiques sont beaucoup plus intenses qu'à l'encontre des commissions délibératives bruxelloises, qui ont déjà fourni plusieurs rapports et dont on a beaucoup moins remis en cause la légitimité. Il importe vraiment, pour la légitimité de ces processus, qu'ils soient institutionnalisés.

4. Les sénateurs cooptés

Il en a peu été question. Comme l'a écrit le professeur Velaers, il n'y a pas eu de réflexion très intense sur la raison d'être de ces sénateurs cooptés, mais celle-ci, si l'on s'interroge a posteriori, existe potentiellement. Les sénateurs des entités fédérées manquent de temps. Comment concilier leur travail avec celui qu'ils doivent réaliser dans les parlements des entités fédérées? Les sénateurs cooptés auraient pu ou peuvent être une partie de la solution. Faut-il réformer malgré tout leur mode de désignation? M. Clarenne le pense car cela pose bien entendu problème en termes de légitimité démocratique. Si la décision était prise de les remplacer, il faudrait saisir cette opportunité de réfléchir, précisément, sur la question du temps parlementaire.

3) Réflexions additionnelles

M. Loones admet que la démocratie et l'état de droit requièrent des moyens financiers. La discussion ne porte pas tant sur les moyens mais plutôt sur leur utilisation efficace. En un mot, il faut prévoir un budget pour que la fonction soit remplie mais il ne faut pas créer une fonction pour justifier l'existence du budget.

M. Anciaux souligne que l'on parle beaucoup du budget et que l'on dit également beaucoup de contrevérités à ce propos. La majeure partie des 39 millions qui composent le budget du Sénat est affectée au personnel statutaire, que l'on ne peut purement et simplement mettre à la porte, même en cas de suppression de l'institution. En outre, plus de 10 millions alimentent les partis politiques. M. Anciaux est le premier à vouloir supprimer ce financement.

We hebben het over het Franse experiment met de Convention citoyenne pour le climat gehad. Daar werd uitstekend werk verricht, de debatten zijn heel goed verlopen en de aanbevelingen waren van hoge kwaliteit. De follow-up daarentegen schoot tekort. Er werden slechts tien aanbevelingen uitgevoerd, op meer dan honderd. Daar zat het probleem. De heer Clarenne komt derhalve terug op het belang van het institutionaliseren van de instrumenten van burgerparticipatie die men gebruikt. Het Waalse burgerpanel is niet geïstitutionaliseerd. Men stelt overigens vast dat de kritiek er veel heviger is dan op de Brusselse deliberatieve commissies, die reeds verscheidene verslagen hebben gemaakt en waarvan de legitimiteit vaak werd betwist. Voor de legitimiteit van het proces is het echt belangrijk dat ze geïstitutionaliseerd worden.

4. De gecoöpteerde senatoren

Daar is weinig over gesproken. Zoals professor Velaers geschreven heeft, is er niet intens nagedacht over de bestaansreden van die gecoöpteerde senatoren. Achteraf bekeken, is er wel degelijk een bestaansreden denkbaar. De senatoren van de deelstaten hebben tijd tekort. Hoe kan men hun werk verenigen met het werk dat ze moeten doen in de parlementen van de deelstaten? De gecoöpteerde senatoren konden of kunnen een deel van de oplossing zijn. Moet men de manier waarop ze worden aangewezen toch hervormen? De heer Clarenne denkt van wel, want er is uiteraard een probleem met betrekking tot de democratische legitimiteit. Als wordt beslist om hen te vervangen, dan moet men de kans grijpen om precies over het probleem van de parlementaire tijd na te denken.

3) Bijkomende overwegingen

De heer Loones is het ermee eens dat de democratie en de rechtsstaat financiële middelen vragen. De discussie gaat niet zozeer over de middelen, maar over het efficiënt gebruik ervan. Samenvattend: er moet een budget zijn om de functie te vervullen, maar er moet geen functie gecreëerd worden om het budget te rechtvaardigen.

De heer Anciaux benadrukt dat er over het budget veel wordt gepraat en ook veel leugens worden verteld. Van de 39 miljoen van het Senaatsbudget gaat het overgrote deel naar het statutair personeel, dat men niet zomaar op straat zet, ook niet bij de afschaffing van de instelling. Bovendien vloeit meer dan 10 miljoen naar de partijen. De heer Anciaux is de eerste om dat af te schaffen.

M. Loones répète que l'essentiel n'est pas le budget mais bien son utilisation rationnelle.

Dans le cadre du débat juridique et démocratique, la réflexion porte très souvent, et à juste titre, sur la manière de coordonner et de réunir au sein du Sénat les points de vue et les voix des Régions. Il s'agit d'un débat logique qui a au moins le mérite de reconnaître que les situations sont différentes de part et d'autre de la frontière linguistique. M. Loones se demande toutefois comment on pourrait faire le mouvement inverse. Durant la précédente législature, il a été, en tant que député européen, confronté au fossé qui s'est creusé vis-à-vis de l'Europe. Les députés européens ont sans cesse tenté de faire entrer le débat européen dans les parlements nationaux, afin de combler le fossé et de renforcer la légitimité démocratique. De la même manière, on pourrait en fait aussi 'régionaliser' le débat fédéral. Le Parlement flamand débat plus souvent que par le passé de thèmes fédéraux. On peut en fait se réjouir que les parlements des entités fédérées appréhendent eux aussi le processus dans son ensemble.

On peut s'employer à renforcer la coopération entre les Communautés, on peut faire en sorte qu'un débat national soit également abordé dans les entités fédérées, mais la véritable discussion fondamentale à mener porte sur la manière de rendre l'ensemble plus cohérent.

III. ÉCHANGE DE VUES SUR L'ÉVALUATION DES DIFFICULTÉS RELATIVES À LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET LES ENTITÉS FÉDÉRÉES

En termes de contenu, M. Vanlouwe est particulièrement satisfait des auditions sur l'avenir du Sénat et sur le bicaméralisme. Ce n'est un secret pour personne que son parti estime que le Sénat actuel ne donne pas satisfaction, et il ne semble pas être le seul à être de cet avis. Il suffit de penser aux déclarations de la présidente du Sénat et aux propos tenus lors des débats, tant en commission qu'au sein du groupe de travail Affaires institutionnelles du Parlement flamand. Mme Gennez a qualifié la sixième réforme de l'État de «non optimale, voire caduque» et a ajouté qu'elle était une partisane convaincue de la suppression du Sénat.

Dans ce contexte, M. Vanlouwe souligne également le travail accompli par le Sénat qui produit un énième rapport d'information ou une énième résolution sur des sujets généralement traités peu de temps auparavant à la Chambre ou dans un parlement d'une entité fédérée. Des thèmes intéressants, qui n'ont cependant pas du tout

De heer Loones herhaalt dat het niet zozeer over het budget gaat, maar over het efficiënt gebruik ervan.

Er wordt in het juridisch en democratisch debat terecht heel vaak nagedacht hoe men de regionale inzichten en stemmen kan coördineren en samenbrengen in de Senaat. Dat is een logisch debat, dat minstens erkent dat er aan beide kanten van de taalgrens verschillen zijn maar de heer Loones vraagt zich echter af hoe men de tegenovergestelde beweging kan maken. Tijdens de vorige legislatuur werd hij als Europees parlements-lid geconfronteerd met de kloof met Europa. Als Europarlementsliden probeerden ze dus voortdurend het Europees debat naar de nationale parlementen te halen, om de kloof kleiner te maken en de democratische legitimiteit te versterken. Zo zou men eigenlijk ook het federale debat kunnen «regionaliseren». In het Vlaams Parlement wordt meer dan vroeger over federale thema's gedebatteerd. Eigenlijk is het een goede zaak dat ook in de deelstaatsparlementen naar de totaliteit van de oefening wordt gekeken.

Er kan worden gewerkt aan samenwerking tussen de Gemeenschappen, er kan worden gezorgd dat een nationaal debat ook in de deelgebieden aan bod komt, maar de echte grondige discussie die zal moeten worden gevoerd is hoe men wat meer logica in het geheel stopt.

III. GEDACHTEWISSELING OVER DE EVALUATIE VAN DE KNELPUNTEN IN DE BEVOEGDHEIDSVVERDELING TUSSEN DE FEDERALE OVERHEID EN DE DEELENTEITEN

Inhoudelijk is de heer Vanlouwe bijzonder blij met de hoorzittingen over de toekomst van de Senaat en het bicameralisme. Dat zijn partij van oordeel is dat de huidige Senaat niet voldoet, is geen geheim en ze lijkt daarin niet alleen te staan. Denk aan de verklaringen van de Senaatsvoorzitter en uitlatingen tijdens debatten zowel in de commissie, als in de werkgroep Institutionele Zaken in het Vlaams Parlement. Mevrouw Gennez noemde de zesde Staatshervorming «suboptimaal en zelfs kaduuk» en verder verklaarde ze dat ze «absoluut voorstander was om de Senaat af te schaffen».

In dit verband verwijst de heer Vanlouwe ook graag naar het werk dat de Senaat levert met weer een informatieverslag of de zoveelste resolutie over zaken die kort voordien meestal al in de Kamer of in een deelstaatsparlement werden behandeld. Interessante thema's die echter totaal niet in de Senaat thuishoren: bloeddonor,

leur place au Sénat: les donneurs de sang, la neutralité des fonctionnaires, l'élimination du stress, la pauvreté infantile, le passé colonial de la Belgique. Lorsque la Belgique avait encore une colonie, les entités fédérées n'existaient même pas. Comment alors aborder ce thème de manière transversale?

Il y a également eu des résolutions sur la Palestine, l'état de droit en Pologne, la Turquie et, la semaine dernière, une résolution sur l'Ukraine. Le même débat avait eu lieu la veille à la Chambre, et l'avant-veille au Parlement flamand. Avant la sixième réforme de l'État, le Sénat avait encore une compétence internationale et tous les traités internationaux devaient même être discutés d'abord en son sein. Aujourd'hui, les thèmes internationaux relèvent de la compétence de la Chambre et des entités fédérées, et pourtant, ils continuent d'être discutés au Sénat.

Dans le débat sur l'avenir du Sénat, le groupe N-VA est d'avis qu'il ne faut pas partir de ce qui existe (le Sénat et sa longue histoire, ses compétences et sa composition), qu'il ne faut pas essayer de redonner vie au Sénat. Nous devons nous demander quelle valeur ajoutée une deuxième chambre peut apporter à la structure démocratique de ce pays complexe qu'est la Belgique et au débat politique. M. Vanlouwe se réfère volontiers à l'accord de gouvernement de la coalition Vivaldi: «Afin d'approfondir cette première série de réformes, une dynamique sera également lancée à la Chambre des représentants, impliquant les citoyens, le monde universitaire et la société civile. L'objectif de ce processus sera d'examiner comment la Constitution et la législation peuvent être modernisées afin de renforcer la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. Ce processus aboutira à la formulation de recommandations. Les éléments suivants peuvent notamment être abordés: [...] l'avenir du Sénat [...]».

Dans les systèmes bicaméraux, les deuxième chambres peuvent être classées de deux manières: selon leur composition ou selon leurs compétences. Une deuxième chambre peut être critiquée pour sa composition, trop similaire à celle de la première chambre. Dans la première période du Sénat, c'était le cas. Les députés et les sénateurs étaient élus dans des arrondissements et la composition des assemblées était similaire. *A contrario*, la critique peut aussi porter sur le fait que la deuxième chambre est composée de manière trop différente. Cela se produit surtout s'il n'y a pas d'élection directe, comme c'est le cas aux Pays-Bas. Ou si l'élection se déroule selon un système différent, ce qui

de neutraliteit van de ambtenaar, het wegwerken van stress, kinderarmoede, het Belgisch koloniaal verleden. Toen België nog een kolonie had, bestonden de deelstaten niet eens. Hoe kan men dan dat thema transversaal bespreken?

Verder nog resoluties over Palestina, de Poolse rechtsstaat, Turkije en vorige week een resolutie over Oekraïne. Hetzelfde debat was de dag ervoor in de Kamer gevoerd en de dag daarvoor in het Vlaams Parlement. Vóór de zesde Staathervorming had de Senaat nog een internationale bevoegdheid en moesten alle internationale verdragen zelfs eerst in de Senaat worden besproken. Nu vallen internationale thema's onder de bevoegdheid van de Kamer en de deelstaten en toch blijft men ze in de Senaat bespreken.

De N-VA-fractie is van oordeel dat men in het debat over de toekomst van de Senaat niet moet vertrekken van wat er nu is – de Senaat met zijn jarenlange geschiedenis op het vlak van bevoegdheden en samenstelling – dat men niet moet proberen de Senaat te reanimeren. Men moet vertrekken van de vraag welke meerwaarde een tweede kamer in de democratische structuur van het ingewikkelde land België en in het politieke debat kan hebben. Hij verwijst daarvoor graag naar het regeerakkoord van de paars-groene Vivaldi-regering: «Ter verdieping van de eerste reeks hervormingen zal er een dynamiek worden opgestart in de Kamer van volksvertegenwoordigers waarbij burgers, de academische wereld en de samenleving betrokken worden. Het doel van dit proces is te onderzoeken hoe de Grondwet en de wetgeving kunnen worden gemoderniseerd om de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten te versterken. Dit proces zal resulteren in het formuleren van aanbevelingen. Volgende elementen zullen onder andere aan bod komen: [...] De toekomst van de Senaat [...]».

In tweekamerstelsels kunnen de tweede kamers op twee manieren worden ingedeeld: volgens samenstelling of volgens bevoegdheden. Kritiek op een tweede kamer kan zijn dat ze qua samenstelling te veel op de eerste kamer lijkt. In de eerste periode van de Senaat was dat het geval. Kamerleden en senatoren werden verkozen in arrondissementen en de samenstelling van de assemblees was gelijkaardig. De kritiek kan anderzijds ook zijn dat de tweede kamer te verschillend is samengesteld. Dat gebeurt vooral als er geen rechtstreekse verkiezing is, zoals in Nederland. Of als de verkiezing volgens een verschillend systeem verloopt, wat eigenlijk in België het geval is. Senatoren worden niet rechtstreeks

est effectivement le cas en Belgique. Les sénateurs ne sont pas directement élus, mais trouvent leur légitimité démocratique dans les entités fédérées.

Une deuxième chambre aux compétences trop réduites peut être considérée comme superflue et synonyme de gaspillage. Une deuxième chambre dotée de compétences trop larges peut être considérée comme beaucoup trop dérangeante. Nous avons connu cette situation en Belgique.

Enfin, il y a la légitimité perçue. La force d'une deuxième chambre dépend non seulement de sa composition et de ses compétences, mais aussi de sa pratique. Sur ce point, le Sénat actuel a un problème. Les universitaires parlent d'un lieu de rencontre des entités fédérées, mais ce que prescrit la Constitution devrait être comparé à ce qui se passe réellement. Le Sénat fonctionne-t-il vraiment comme un lieu de rencontre des entités fédérées ou essaie-t-on plutôt d'en faire une deuxième chambre, comme il l'était auparavant?

Le but d'une deuxième chambre est de limiter quelque peu la toute-puissance de la première chambre. S'il n'y a pas de deuxième chambre, il doit y avoir un autre système de contrôle. Souvent, ce sont alors les juges qui exercent une forme de contrôle sur le pouvoir parlementaire. Un système bicaméral peut effectivement présenter des avantages. Une deuxième chambre offre un contre-poids à la toute-puissance de la première chambre, et pour un chef d'État, il est plus difficile de contrôler les deux chambres. Un système bicaméral peut également améliorer la qualité de la législation. Cet argument a surtout été invoqué dans le passé. Parfois, le Sénat amendait effectivement un texte, qui retournait ensuite à la Chambre, où il était éventuellement à nouveau amendé pour devoir à nouveau retourner au Sénat. Quant à savoir si ces allers-retours permettaient vraiment d'améliorer les textes, la question reste entière. Voilà pourquoi le véritable bicaméralisme a été abandonné.

Une deuxième chambre pourrait par ailleurs également faire obstacle à la centralisation du pouvoir, en ce qu'elle représente des entités fédérées, des groupes sociaux ou des minorités.

Beaucoup de pays doutent toutefois de l'utilité d'un système bicaméral. Les deuxièmes chambres ralentissent le processus législatif et la politique n'est donc pas en mesure d'anticiper rapidement les circonstances économiques et sociales changeantes et d'y réagir rapidement. Pensons à ce qui se serait passé si toutes les lois «corona» avaient dû être adoptées non seulement par la Chambre, mais aussi par le Sénat. Certains disent en

verkozen maar halen hun democratische legitimiteit op het deelstaatsniveau.

Een tweede kamer met te zwakke bevoegdheden kan worden beschouwd als overbodig en een vorm van verspilling. Een tweede kamer met te sterke bevoegdheden kan worden gezien als overdreven storend. Dat hebben we in België gekend.

Tot slot is er nog de gepercipieerde legitimiteit. De kracht van een tweede kamer hangt niet enkel af van haar samenstelling en bevoegdheden maar ook van haar praktijk. Op dat punt heeft de huidige Senaat een probleem. Academici spreken van een ontmoetingsplaats van de deelstaten maar wat in de Grondwet staat, zou moeten worden afgewogen wat werkelijk wordt gepresteerd. Functioneert de Senaat echt als een ontmoetingsplaats van de deelstaten of tracht men er eerder een tweede kamer van te maken zoals die vroeger bestond?

Het doel van een tweede kamer is de almacht van de eerste kamer enigszins in te perken. Is er geen tweede kamer, dan moet er een ander controlesysteem zijn. Vaak oefenen rechters dan een vorm van controle uit op de parlementaire macht. Een tweekamerstelsel kan inderdaad voordelen hebben. Een tweede kamer biedt een tegenwicht tegen de almacht van de eerste kamer en voor een staatshoofd is het moeilijker om twee kamers onder controle te houden. Een tweekamerstelsel kan ook de kwaliteit van de wetgeving verhogen. Dat argument werd vooral in het verleden gebruikt. Soms paste de Senaat toen inderdaad een tekst aan, die dan terug naar de Kamer ging en eventueel na nog een aanpassing – in een soort pingpongspel – weer terugkeerde. Of dat echt tot meer kwaliteit leidde, is nog maar de vraag. Daarom is men van het echte bicameralisme afgestapt.

Verder zou een tweede kamer ook de centralisatie van macht kunnen tegengaan door een vertegenwoordiging van deelstaten, sociale groepen of minderheden te zijn.

Toch wordt er in vele landen getwijfeld aan het nut van een tweekamerstelsel. Tweede kamers vertragen het wetgevend proces en het beleid kan minder snel inspelen en reageren op wijzigende economische en sociale omstandigheden. Denk maar wat er zou gebeurd zijn als men de verschillende Corona-wetten behalve in de Kamer ook nog eens in de Senaat had moeten goedkeuren. Daarnaast kan volgens sommigen een tweede kamer de

autre qu'une deuxième chambre peut contrecarrer la volonté du peuple représenté par la première chambre. Les systèmes bicaméraux ont toujours été la cible de critiques, et particulièrement dans le pays fédéral qu'est la Belgique, mais on constate aujourd'hui parfois une certaine renaissance du concept.

M. Calvo fait remarquer que, comme la N-VA, son parti était ces dernières années, clairement favorable à la suppression du Sénat. Aujourd'hui, de nouvelles pistes sont explorées, ce qui amène M. Calvo à s'interroger sur la manière de renforcer la fonction législative et la qualité du travail législatif. Durant les auditions, certains experts ont affirmé que, pour ce faire, il fallait en fait un système bicaméral. C'est l'un des arguments les plus convaincants en faveur du bicaméralisme. Il constate cependant que M. Vanlouwe n'en est pas totalement persuadé. Ce n'est d'ailleurs pas possible, puisque la seconde lecture a été confiée à la Chambre des représentants où elle s'apparente plutôt à une formalité. L'intervenant se demande donc sincèrement comment on pourrait, selon la N-VA, renforcer la fonction législative et la fonction de réflexion et d'amendement dans un système unicaméral. Peut-être existe-t-il d'autres solutions que le bicaméralisme.

M. Vanlouwe souligne que, partout, les réformes sont difficiles. La rigidité constitutionnelle pose problème et il n'est pas évident de fixer le rôle et les compétences d'une deuxième chambre. Aujourd'hui encore, la plus-value du bicaméralisme ne fait pas l'unanimité. Parmi les démocraties relativement jeunes d'Europe de l'Est, certaines optent pour un régime bicaméral – la Roumanie, la Croatie, la Tchéquie et la Pologne – et autant d'autres choisissent un régime monocaméral – la Hongrie, la Bulgarie, l'Ukraine.

Quant à la manière de mieux organiser la démocratie et aux moyens nécessaires à cette fin, M. Vanlouwe distingue quatre fonctions.

Il y a d'abord la fonction de réflexion. Comment élaborer une législation nécessaire et de bonne qualité? Une question se pose d'emblée: une chambre unique peut-elle bien représenter toutes les couches de la population? Dans la négative, une deuxième chambre peut-elle être une solution et comment doit-elle être composée? Vaut-il mieux organiser des élections simultanées ou au contraire séparées? Est-il judicieux de concentrer tous les pouvoirs au sein d'une unique assemblée élue? La Belgique compte bien sûr plusieurs assemblées élues. Le pouvoir n'est donc pas aux mains d'un seul parlement. Comme l'indique la note du Centre d'expertise, l'absence d'un contre-pouvoir peut faire en sorte que

wil van het volk, vertegenwoordigd in de eerste kamer, ondermijnen. Tweekamerstelsels zijn altijd onderhevig geweest aan kritiek, zeker in het federale land België, maar nu stelt men soms een beetje een renaissance vast.

De heer Calvo merkt op dat zijn partij, net als de N-VA, de voorbije jaren heel uitgesproken voorstander was van het einde van de Senaat. Nu worden nieuwe denksporen verkend en worstelt de heer Calvo in dit verband met de vraag hoe de wetgevende functie en de degelijkheid van het wetgevend werk kunnen worden versterkt. Tijdens de hoorzittingen zeiden experts dat daarvoor eigenlijk een tweekamerstelsel nodig is. Dat is een van de sterkste argumenten vóór een tweekamerstelsel. Hij stelt echter vast dat de heer Vanlouwe daarvan niet helemaal overtuigd is. Dat kan ook niet, want de tweede lezing is verhuisd naar de Kamer van volksvertegenwoordigers, waar het veelal een formaliteit is. De spreker vraagt zich dan ook oprecht af hoe volgens de N-VA-fractie de wetgevende en voor een stukje reflectieve en remediërende functie in een eenkamerstelsel kan worden versterkt. Misschien zijn er naast het tweekamerstelsel nog andere oplossingen.

De heer Vanlouwe wijst erop dat hervormingen overal moeilijk verlopen. De grondwettelijke starheid is een probleem en het is niet evident om de rol en bevoegdheden van een tweede kamer vast te leggen. Ook vandaag is er geen eensgezindheid over de meerwaarde van een tweekamerstelsel. Van de relatief nieuwe democratieën in Oost-Europa zijn er die opteren voor een tweekamerstelsel – Roemenië, Kroatië, Tsjechië, Polen – en even goed andere die kiezen voor een eenkamerstelsel – Hongarije, Bulgarije, Oekraïne.

In verband met hoe de democratie beter kan worden georganiseerd en welke middelen daarvoor nodig zijn, onderscheidt de heer Vanlouwe graag vier functies.

Een eerste is de reflectie. Hoe zorgt men voor goede, noodzakelijke wetgeving? Daarbij rijst de vraag of één kamer alle lagen van de bevolking democratisch goed kan vertegenwoordigen. Indien niet, kan een tweede kamer dan soelaas bieden en hoe moet ze dan worden ingevuld? Kiest men best voor samenvallende verkiezingen of juist voor aparte? Is het wenselijk om alle macht in één enkele verkozen assemblee te concentreren? België heeft natuurlijk hoe dan ook meerdere verkozen assemblees. De macht is dus zeker niet in één parlement geconcentreerd. Zoals de nota van het Kenniscentrum aangeeft, maakt het ontbreken van een tegenmacht het mogelijk dat overhaaste en niet voldoende overwogen

des décisions hâtives et insuffisamment réfléchies soient prises, que les décisions soient prises de manière unilatérale par une majorité ou que la législation soit de qualité insatisfaisante tant sur le fond que sur le plan technique. M. Vanlouwe souligne que la Belgique a connu le véritable bicaméralisme par le passé et que ce système a été abandonné en raison de la navette entre les deux chambres. Il existe aussi un droit d'évocation. Une deuxième chambre est-elle par définition garante d'une législation de qualité et mûrement réfléchie? Le Sénat compte-t-il davantage de sages? Jadis, il fallait être âgé d'au moins quarante ans pour devenir sénateur. Heureusement, cette règle a été abrogée. La deuxième chambre est-elle donc préservée de la particratie? Il est évident qu'un élu de la deuxième chambre y siège aussi au nom de son parti et qu'il consulte toujours les membres de son parti. Ou bien une deuxième chambre ralentit-elle le processus législatif et est-il préférable d'opter pour une seconde lecture au sein de la première chambre lorsque des corrections techniques s'imposent?

Pour M. Vanlouwe, le fédéralisme est évidemment important. De nombreux États fédéraux sont dotés d'un système bicaméral. La deuxième chambre y remplit-elle effectivement la fonction de lieu de rencontre des entités fédérées et représente-t-elle les intérêts des entités fédérées au niveau fédéral? Les entités fédérées ont-elles, par le biais de la deuxième chambre, leur mot à dire sur les lois fondamentales, comme c'est le cas en Belgique pour la Constitution et les lois spéciales? Une alternative à une deuxième chambre est une conférence interparlementaire, comme celle qui a été organisée sur le climat. Il s'agit d'une espèce de commission parlementaire commune où tous les parlements sont représentés et peuvent apporter leur contribution et qui réalise un véritable travail sans être une deuxième chambre.

M. Vanlouwe pense que l'idée d'une chambre purement constitutionnelle, émise par le groupe CD&V, mérite elle aussi d'être étudiée avec l'attention nécessaire.

Enfin, il y a la participation citoyenne. Le professeur Velaers a souligné que celle-ci était parfois un succès mais parfois pas du tout. Comment la participation citoyenne peut-elle générer une législation qui emporte une grande adhésion? La discussion sur la participation citoyenne n'a rien à voir avec la discussion sur le bicaméralisme classique. Pour la N-VA, la participation citoyenne doit se réaliser à tous les niveaux, dans tous les parlements et ne doit pas nécessairement trouver place dans un organe distinct. La Chambre et le Parlement flamand organisent des auditions sur certains thèmes, ce qui leur permet d'être à l'écoute de la société et des universitaires. Il s'agit d'une forme de participation citoyenne. Si louable

beslissingen worden genomen, dat beslissingen eenzijdig door een meerderheid worden genomen of dat de wetgeving zowel inhoudelijk, als technisch niet voldoet. De heer Vanlouwe wijst erop dat België vroeger het echte bicameralisme heeft gekend en dat daarvan werd afgestapt wegens de «ping-pongpraktijk». Er is ook het evocatierecht. Levert een tweede kamer per definitie kwalitatief betere en meer doordachte wetgeving af? Zitten er in de Senaat meer wijzen? Vroeger moest men veertig jaar zijn om senator te kunnen worden. Gelukkig is men daarvan afgestapt. Speelt in de tweede kamer de particratie dan geen rol? Uiteraard heeft ook in een tweede kamer een verkozen zitting namens zijn partij en overlegt hij steeds met partijgenoten. Of vertraagt een tweede kamer vooral het wetgevend proces en is het beter te kiezen voor een tweede lezing in de eerste kamer wanneer er technische verbeteringen nodig zijn?

Voor de heer Vanlouwe is natuurlijk het federalisme belangrijk. Veel federale Staten hebben een twee-kamerstelsel. Vervult die tweede kamer effectief de functie van ontmoetingsplaats van de deelstaten om de belangen van de deelstaten op het federale niveau te vertegenwoordigen? Krijgen deelstaten via de tweede kamer inspraak in basiswetten, zoals dat in België voor de Grondwet en de bijzondere wetten het geval is? Een alternatief voor een tweede kamer is een interparlementaire conferentie, zoals bijvoorbeeld rond klimaat. Dat is een soort gezamenlijke parlementaire commissie waarin alle parlementen vertegenwoordigd zijn en input hebben en die effectief werk levert, zonder dat het een tweede kamer is.

Ook het idee van de CD&V-fractie over een louter grondwettelijke kamer verdient voor de heer Vanlouwe de nodige aandacht.

Tot slot is er de burgerparticipatie. Professor Velaers wees erop dat burgerparticipatie soms een succes is maar soms helemaal niet. Hoe kan burgerparticipatie voor gedragen wetgeving zorgen? De discussie over burgerparticipatie valt niet samen met de discussie over een klassiek tweekamerstelsel. Voor N-VA moet burgerparticipatie op elk niveau, in elk parlement worden gerealiseerd en moet er niet per se een apart orgaan voor bestaan. Kamer en Vlaams Parlement organiseren hoorzittingen over bepaalde thema's en luisteren op die manier naar wat er in de samenleving leeft en wat academici te zeggen hebben. Dat is een vorm van burgerparticipatie. Hoe eerbaar het initiatief van de Duitstalige Gemeenschap,

que soit l'initiative de la Communauté germanophone, avec ses 80 000 à 90 000 habitants, organiser la participation citoyenne par tirage au sort à l'échelle d'un pays fédéral ou d'une entité fédérée comptant quelque 6,5 millions d'habitants, est tout autre chose. Au niveau européen, la Conférence sur l'avenir de l'Europe montre déjà bien à quel point un tel processus est compliqué. La participation citoyenne s'y déroule sans tirage au sort et est orientée par les lobbys. Ce sont eux qui sont aux manettes et tiennent la plume. Pour M. Vanlouwe, un tel système n'apporte pas de véritable plus-value. Les parlementaires sont aussi des citoyens, ils organisent des auditions et se concertent avec des citoyens pour écrire les lois. Ils ne sont pas désignés au hasard, par tirage au sort, mais sont élus sur la base des tendances au sein de la société et du programme des partis politiques. M. Vanlouwe préfère ce système à un tirage au sort arbitraire. Le professeur Velaers a lui aussi mis en évidence une série d'imprécisions inhérentes à une deuxième chambre de démocratie délibérative. Quelle est la légitimité démocratique du tirage au sort de citoyens?

Qu'en est-il de la représentativité et de l'expertise? Celles-ci peuvent-elles être garanties par un tirage au sort effectué à l'échelle d'un pays entier? Les matières traitées seront-elles uniquement fédérales ou relèveront-elles également des entités fédérées? La Conférence sur l'avenir de l'Europe aborde toutes sortes d'idées que certains tentent d'orienter mais les idées qui en ressortent ne sont pas toujours les plus réfléchies. Enfin, le professeur Velaers a également mis l'accent sur le risque qui existe pour le lien entre la démocratie représentative et la démocratie délibérative. Celui-ci sera-t-il renforcé ou au contraire affaibli?

M. Vanlouwe entrevoit également une autre possibilité. On peut aussi faire en sorte que les entités fédérées soient directement associées à la révision de la Constitution et des lois spéciales. Une modification de la Constitution peut être soumise à l'approbation – éventuellement assortie de majorités spéciales – des parlements des entités fédérées. Les entités fédérées seraient ainsi véritablement associées au processus, mais il est très important que les choses soient claires. Du côté flamand, on a plus ou moins mis de l'ordre dans les choses. La Région et la Communauté ont fusionné et il n'y a qu'un seul Parlement flamand. Du côté francophone, l'heure est peut-être à la simplification. M. Vanlouwe respecte bien sûr totalement le principe de l'autonomie, mais le système a aussi des répercussions sur le maintien ou non d'une deuxième chambre au niveau fédéral.

En résumé, le membre souligne que l'on doit déterminer quelle fonction est indispensable au bon fonctionnement

met haar 80 à 90 000 inwoners ook is, burgerparticipatie op basis van loting organiseren voor een federaal land of voor een deelstaat met pakweg 6,5 miljoen inwoners is iets heel anders. Op Europees niveau, in de Conferentie over de toekomst van Europa, wordt al duidelijk hoe ingewikkeld dat is. Die burgerparticipatie verloopt zonder loting en wordt door lobbygroepen gestuurd. Zij zitten aan de knoppen en houden de pen vast. Voor de heer Vanlouwe heeft zo'n systeem niet echt een meerwaarde. Parlementsleden zijn ook burgers, organiseren hoorzittingen en gaan bij het schrijven van wetten in overleg met burgers om te weten wat er leeft. Parlementsleden worden niet «gekozen» op basis van een willekeurige loting maar op basis van wat er in een samenleving leeft en wat partijen aanbieden. Dat systeem verkiest de heer Vanlouwe boven een willekeurige loting. Ook professor Velaers wees op een reeks onduidelijkheden in verband met een tweede kamer van deliberatieve democratie. Welke democratische legitimiteit heeft een loting van burgers?

Hoe zit het met representativiteit en deskundigheid? Kan die via loting worden verwezenlijkt wanneer het over het hele land gaat? En worden alleen federale of ook deelstatelijke bevoegdheden behandeld? In de Conferentie over de toekomst van Europa komen allerlei ideeën aan bod en sommigen proberen ze te sturen, maar er komen niet altijd de meest doordachte ideeën uit voort. Tot slot benadrukte professor Velaers ook het gevaar voor de verhouding tussen de representatieve en de deliberatieve democratie. Leidt het tot versterking of juist tot verzwakking?

De heer Vanlouwe ziet ook een andere mogelijkheid. Men kan de deelstaten ook rechtstreeks bij de herziening van de Grondwet en de bijzondere wetten betrekken. Een grondwetswijziging kan aan de deelstaatsparlementen ter goedkeuring worden voorgelegd, al dan niet met bepaalde meerderheden. Dat zorgt voor een echte betrokkenheid van de deelstaten. Duidelijkheid is hierbij echter heel belangrijk. Aan Vlaamse kant is er min of meer orde op zaken gesteld. Gewest en Gemeenschap zijn samengevoegd en er is één Vlaams Parlement. Aan Franstalige kant wordt het misschien tijd voor een vereenvoudiging. De heer Vanlouwe respecteert uiteraard volledig de autonomie maar het stelsel heeft ook zijn weerslag op het al dan niet behouden van een tweede kamer op federaal niveau.

Samenvattend benadrukt het lid dat men moet kijken welke functie noodzakelijk is voor de goede werking

du système et de quelle manière on compte la remplir. Pour conclure, il cite le révolutionnaire français Sieyès, qui était jacobin mais aussi fin connaisseur de la Constitution: «La deuxième chambre est inutile si elle se conforme à la première chambre; elle est nuisible si elle ne s’y conforme pas.»

M. Calvo précise que sa question était de savoir comment on peut renforcer la fonction législative dans un système monocaméral. Une piste à laquelle il pense est d’intensifier le soutien offert. Certains parlements étrangers peuvent compter sur un soutien technique très poussé sur le plan législatif. Il faut peut-être allonger les délais du processus législatif, sauf pour les véritables urgences, et faire précéder l’examen oral d’une loi, qui constitue la véritable discussion politique, par une procédure écrite au cours de laquelle le pouvoir exécutif serait tenu d’apporter des réponses beaucoup plus concrètes aux questions posées sur ses textes par les groupes politiques. Tout le monde sait comment la législation est actuellement débattue à la Chambre. Elle fait l’objet d’un débat brouillon qui part dans tous les sens et les ministres ne demandent pas mieux que de nombreux députés prennent la parole afin qu’ils puissent en fin de compte faire ce qu’ils ont à faire.

M. Vanlouwe estime que l’on peut améliorer la qualité de la législation sans nécessairement disposer d’une deuxième chambre. Un bicaméralisme donnant les mêmes compétences à la Chambre et au Sénat retarde le processus, sans améliorer vraiment la législation. On en a fait le constat et on a décidé d’abandonner ce système. Il ne faut pas revenir à des systèmes que l’on a déjà expérimentés par le passé. L’intervenant est convaincu que la législation n’est pas meilleure si elle est approuvée par deux chambres. L’organisation d’une seconde lecture automatique d’une loi nécessite effectivement un soutien supplémentaire, et M. Vanlouwe propose que l’on réfléchisse à un système permettant d’améliorer la qualité de la législation au sein d’une unique chambre.

La deuxième proposition de l’intervenant est de soumettre les propositions de révision de la Constitution et des lois spéciales à un examen approfondi et à l’approbation des parlements des entités fédérées. Il faut néanmoins s’interroger sur les majorités qui devraient s’appliquer en l’occurrence. Une véritable participation serait ainsi assurée, et pas seulement une participation indirecte.

L’intervenant a formulé une troisième proposition concernant des organes de concertation interparlementaire. Il faudrait organiser des conférences

van het systeem en op welke manier men deze functie wil invullen. Hij sluit af met een citaat van de Franse revolutionair Sieyès, een jakobijn, maar ook een grondwetkenner: «Als een tweede kamer het niet eens is met de eerste kamer, is dat slecht, maar als ze het er wel mee eens is, is ze volstrekt overbodig.»

De heer Calvo verduidelijkt dat zijn vraag was hoe de wetgevende functie in een eenkamerstelsel kan worden versterkt. Hij denkt hierbij aan meer ondersteuning. Sommige buitenlandse parlementen beschikken over een heel sterke technische ondersteuning op wetgevend vlak. Misschien moeten de termijnen voor wetgeving, behalve dan voor echt urgente zaken, gewoon langer zijn en moet de mondelinge bespreking van een wet, de echte politieke discussie, worden voorafgegaan door een schriftelijke procedure waarin de uitvoerende macht veel concreter moet antwoorden op vragen van de fracties over haar teksten. Iedereen weet hoe de wetgeving nu in de Kamer wordt besproken. Het is een slordig debat dat alle kanten opgaat en ministers hebben niets liever dan dat er veel Kamerleden het woord nemen zodat ze op het einde hun ding kunnen doen.

De heer Vanlouwe vindt een tweede kamer niet nodig om de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren. Men heeft gezien dat het bicameralisme met gelijke bevoegdheden voor Kamer en Senaat vertragend werkte en de wetgeving niet echt verbeterde en men is ervan afgestapt. Men moet niet teruggrijpen naar systemen die in het verleden al werden uitgetest. Hij is ervan overtuigd dat wetgeving niet beter is als ze door twee kamers wordt goedgekeurd. Een automatische tweede lezing van een wet vereist inderdaad wel extra ondersteuning en de heer Vanlouwe stelt voor na te denken over een systeem om in die ene kamer de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren.

Zijn tweede voorstel was om bij de herziening van de Grondwet en de bijzondere wetten voor een grondige reflectie en goedkeuring de voorstellen voor te leggen aan de deelstaatparlementen. Er moet daarbij wel worden nagedacht welke meerderheden er moeten gelden. Op die manier is er een echte en geen onrechtstreekse betrokkenheid.

Een derde voorstel zijn de interparlementaire overlegorganen. Zoals er nu interministeriële conferenties bestaan, zouden er dan interparlementaire conferenties

interparlementaires à l'instar des conférences interministérielles actuelles. La Conférence sur le climat a déjà permis d'engranger des résultats encourageants dans cette voie.

M. Eerdekens commence par rappeler les propos du professeur Delpérée, pour qui de très importants dossiers ont été élaborés à l'initiative du Sénat: la loi relative à l'euthanasie, portée entre autres par le sénateur Philippe Mahoux, ou encore, plus symboliquement, la loi de 1990 relative à l'interruption volontaire de grossesse, portée par le sénateur Roger Lallemand. M. Eerdekens a le sentiment que tant en 2002 pour traiter de l'euthanasie, qu'en 1990 lorsqu'il s'agissait de l'IVG, les choses auraient été beaucoup plus compliquées si l'initiative de ces textes avait été prise par la Chambre. En effet, celle-ci fonctionne davantage en flux tendu et les médias y sont plus présents, ainsi que le gouvernement. Le Sénat ne «ronronne» pas, mais il est moins exposé à la lumière et les débats y sont donc plus sereins. Le professeur Delpérée a d'ailleurs souligné que, par exemple, le débat relatif à l'euthanasie des mineurs avait été transféré au Sénat.

On reproche au Sénat de devenir une coquille vide. Si tel est le cas, c'est parce qu'on lui retire de plus en plus de compétences, mais on pourrait au contraire en ajouter. En application de l'article 77, dernier alinéa, de la Constitution, d'autres matières pourraient être désignées pour lesquelles la Chambre des représentants et le Sénat seraient compétents sur un pied d'égalité.

Quand on parle du Sénat et du bicaméralisme, c'est la sixième réforme de l'État qui nous préoccupe le plus, puisque c'est à la suite de celle-ci que le Sénat serait devenu une coquille vide. Toutefois, cette sixième réforme de l'État n'a pas encore été mise en œuvre quant au Sénat. En effet, celle-ci prévoit que des élus régionaux pourront intervenir dans la rédaction des textes, principalement institutionnels, en particulier les lois spéciales et la Constitution. Cela signifie que c'est lors d'une prochaine réforme de l'État que l'on verra clairement l'apport de la sixième réforme de l'État et des voix régionales. On trouve des tendances et des mouvances différentes dans chaque parti; chaque élu a ses conceptions. Pour M. Eerdekens, un candidat à la Chambre peut avoir une analyse totalement différente d'un candidat à la Région. De même, un député fédéral qui traite les textes législatifs portant sur des matières fédérales peut avoir une analyse différente d'un parlementaire régional, qui aura peut-être un autre point de vue sur les compétences. Même si, *in fine*, on vote en

komen. Op dat vlak is er met de klimaatconferentie al een succesje geboekt.

De heer Eerdekens verwijst naar professor Delpérée, die zei dat op initiatief van de Senaat zeer belangrijke dossiers zijn behandeld: de wet inzake euthanasie, onder meer ingediend door senator Philippe Mahoux, of, meer symbolisch, de wet van 1990 betreffende de vrijwillige zwangerschapsafbreking, ingediend door senator Roger Lallemand. De heer Eerdekens is van mening dat, zowel in 2002 bij het debat over euthanasie als in 1990 bij het debat over abortus, de zaken veel gecompliceerder zouden zijn geweest als het initiatief voor deze teksten van de Kamer was uitgegaan. De Kamer staat immers meer onder hoogspanning en de media en de regering zijn er meer aanwezig. De Senaat is niet «ingedommeld», maar loopt minder in de kijker en daardoor verlopen de debatten er sereener. Professor Delpérée wees er bijvoorbeeld op dat het debat over euthanasie van minderjarigen naar de Senaat is overgeheveld.

De Senaat wordt verweten een lege huls te worden. Als dat al het geval is, dan is dat omdat er steeds meer bevoegdheden aan de Senaat werden onttrokken, maar men zou in plaats daarvan de Senaat ook meer bevoegdheden kunnen toekennen. Met toepassing van artikel 77, laatste lid, van de Grondwet kunnen immers andere aangelegenheden worden aangeduid waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn.

Wanneer we het over de Senaat en het tweekamerstelsel hebben, gaat het vooral over de zesde Staatshervorming, aangezien de Senaat als gevolg van die hervorming een lege huls zou zijn geworden. De zesde Staatshervorming heeft echter zijn beslag nog niet gekregen wat de Senaat betreft. De zesde Staatshervorming bepaalt dat verkozenen van de deelstaten kunnen meewerken aan het opstellen van – voornamelijk institutionele – teksten, met name de bijzondere wetten en de Grondwet. Dat betekent dat pas bij een volgende staatshervorming het aandeel van de zesde Staatshervorming en van de regionale stemmen duidelijk zullen worden. Er zijn verschillende tendensen en stromingen in elke partij; elke verkozenen heeft zijn of haar eigen opvattingen. Voor de heer Eerdekens kan een kandidaat voor de Kamer een heel andere analyse hebben dan een kandidaat voor een Gewest. Evenzo kan een federaal parlamentslid dat zich bezighoudt met wetgeving over federale aangelegenheden een andere analyse hebben dan een gewestelijk parlamentslid, dat een andere kijk op de bevoegdheden kan hebben. Ook

bloc, le fait d'avoir un Sénat composé de parlementaires régionaux va pouvoir colorer le débat et la rédaction d'une réforme de l'État sur la base de l'expérience parlementaire vécue dans les entités fédérées. Cet aspect de la question est très intéressant, mais on n'en aura une idée précise que lors de la prochaine réforme de l'État.

Pour en revenir au bicaméralisme proprement dit, M. Eerdekens rappelle que, lors des débats qui se sont déroulés en 2001 en commission des Affaires institutionnelles du Sénat, quinze des dix-sept constitutionnalistes venus s'exprimer étaient en faveur du bicaméralisme et seuls deux étaient contre.

Une phrase prononcée en 2001 par le professeur Uyttendaele résume parfaitement la philosophie qui doit animer le Sénat: si la chambre est l'espace de démocratie populaire, le Sénat est la chambre de la démocratie fédérale. La dimension de réunion des entités fédérées est bien présente dans cette phrase. Aujourd'hui, vingt-et-un ans plus tard, alors que beaucoup d'élus sont sceptiques ou critiques à l'égard du Sénat, les experts sont plus constructifs; ils proposent certaines fonctions, notamment dans le cadre du dialogue avec et entre les entités fédérées. Depuis 2001, la régionalisation s'est accrue et il importe d'autant plus que les entités fédérées puissent s'exprimer au niveau fédéral.

Finalement, l'important dans le choix du bicaméralisme, c'est la finalité, la fonction assignée au Sénat dont le rôle s'est réduit à peau de chagrin. Quelques propositions et solutions ont été proposées. Des experts ont suggéré d'élargir les compétences du Sénat. Le débat a eu beaucoup de points communs avec celui concernant les conflits d'intérêts ou encore les accords de coopération. Le Sénat pourrait en effet devenir un arbitre à cet égard, puisque les accords de coopération se multiplient au fil des années.

Les propositions des experts pourront être analysées quand on aura un meilleur équilibre, une représentation plus claire de toutes les composantes. Le Sénat doit être l'espace de rencontre d'un fédéralisme coopératif. C'est le seul endroit où un parlementaire régional wallon peut rencontrer un parlementaire régional flamand, tous deux dotés d'une expérience de terrain régionale.

On pourra aussi, comme cela a été souligné, débattre de la démocratie participative en approfondissant l'interrogation de certains experts quant à la perte de

al stemmen we uiteindelijk als één blok, zal het feit dat we een Senaat hebben die bestaat uit parlementsleden van de deelstaten het debat en het opstellen van een staats hervorming kunnen kleuren op basis van de parlementaire ervaring in de deelstaten. Dat is een zeer interessant aspect van het vraagstuk, maar wij zullen hier pas een duidelijk beeld van krijgen bij de volgende staats hervorming.

Wat het tweekamerstelsel zelf betreft, herinnert de heer Eerdekens eraan dat tijdens de debatten in de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat in 2001 vijftien van de zeventien grondwetspecialisten zich uitspraken voor het tweekamerstelsel en twee tegen.

Een uitspraak van professor Uyttendaele in 2001 vat perfect de filosofie samen die de Senaat moet bezielen: terwijl de Kamer de ruimte is van de volksdemocratie, is de Senaat de kamer van de federale democratie. De dimensie van de vergadering van de deelstaten is duidelijk aanwezig in die uitspraak. Vandaag, eenentwintig jaar later, staan veel verkozenen sceptisch of kritisch tegenover de Senaat, maar de experts zijn constructiever; zij stellen bepaalde functies voor, met name in het kader van de dialoog met en tussen de deelstaten. Sinds 2001 is de regionalisering toegenomen en is het des te belangrijker dat de deelstaten zich op federaal niveau kunnen uitspreken.

Wat uiteindelijk van belang is bij de keuze voor het tweekamerstelsel, is het doel, de functie die wordt toegekend aan de Senaat, waarvan de rol zeer sterk is ingekrompen. Er werden enkele voorstellen en oplossingen aangedragen. Sommige experts stelden voor de bevoegdheden van de Senaat uit te breiden. Het debat had veel gemeen met het debat over belangenconflicten of over samenwerkingsakkoorden. De Senaat zou inderdaad een scheidsrechter kunnen worden op dat gebied, aangezien er in de loop der jaren steeds meer samenwerkingsakkoorden worden gesloten.

De voorstellen van de experts kunnen worden geanalyseerd wanneer er een beter evenwicht en meer duidelijkheid is over de vertegenwoordiging van alle componenten. De Senaat moet de ontmoetingsplaats zijn voor een samenwerkingsfederalisme. Het is de enige plaats waar een lid van het Waals Parlement een lid van het Vlaams Parlement kan ontmoeten en beiden regionale praktijkervaring hebben.

Ook zou men, zoals reeds is onderstreept, het debat kunnen voeren over de participatiedemocratie door dieper in te gaan op de uitspraken van sommige experts over

légitimité, puisque le mandataire ou le représentant de cette assemblée participative ne tirerait plus sa légitimité de l'élection.

En conclusion, pour le groupe PS, il faut se poser trois questions.

Premièrement, quel modèle de fédéralisme souhaitons-nous? À partir du moment où le Sénat est une chambre de rencontre des entités fédérées, examinons le fédéralisme qui est le nôtre pour assigner au Sénat la meilleure fonction possible.

Deuxièmement, quel bicaméralisme voulons-nous? Se limite-t-on à donner la parole aux entités fédérées sur les lois spéciales et la Constitution? Ou confère-t-on au Sénat un rôle d'arbitre par rapport aux conflits? Le Sénat sera-t-il une deuxième chambre pour d'autres compétences que la Chambre souhaiterait lui assigner?

Enfin, comment articuler la participation citoyenne avec un renforcement de la coordination de notre système, devenu de plus en plus multipolaire, tant vers le bas, avec les entités fédérées, que vers le haut? N'oublions pas que nous nous trouvons dans l'Union européenne, c'est-à-dire dans la plus grande démocratie du monde.

M. Demeuse regrette qu'aucun expert ne soit parti d'une carte blanche, ce qui aurait peut-être permis de repenser le système en profondeur.

Tous ou presque ont formulé un constat: le système actuel n'est pas satisfaisant. On peut prendre ce constat comme point de départ pour faire évoluer les choses. L'enjeu doit être l'amélioration du fonctionnement de notre démocratie au niveau fédéral. Pour reprendre les trois balises exprimées par M. Calvo au début des auditions, il convient de rendre notre démocratie plus inclusive, de permettre la rencontre entre les entités fédérées et de mieux exercer la fonction législative, en cherchant la plus-value que doit présenter la seconde chambre, si on la garde, puisque tel est le débat actuel.

Les différents orateurs ont formulé quelques propositions particulièrement intéressantes, allant dans différentes directions. Certains ont proposé un renforcement des compétences du Sénat, sans trop toucher à sa composition, en restant dans le cadre bicaméral. C'est une piste possible, mais ce renforcement des compétences ne répond pas à la difficulté liée au double mandat exercé par les sénateurs qui sont aussi tous députés régionaux, dont le temps et l'énergie sont limités, et qui ont donc

het verlies van legitimiteit, aangezien de mandataris of vertegenwoordiger van die participatieassemblee zijn legitimiteit niet meer aan zijn verkiezing zou ontlelen.

Concluderend, moeten we ons volgens de PS-fractie drie vragen stellen.

Ten eerste, welk model van federalisme willen we? Als de Senaat een ontmoetingsplaats is van de deelstaten, moeten wij ons federalisme onder de loop nemen om de Senaat de best mogelijke functie te geven.

Ten tweede, welk tweekamerstelsel willen we? Beperken wij ons tot de bijzondere wetten en de Grondwet om de deelstaten een stem te geven? Of vertrouwen we de Senaat een rol toe als scheidsrechter in conflicten? Zal de Senaat een tweede kamer zijn voor andere bevoegdheden die de Kamer hem zou willen toekennen?

Tot slot, hoe kunnen we burgerparticipatie koppelen aan een betere coördinatie van ons systeem, dat steeds meer verschillende kanten opgaat, zowel naar beneden toe, met de deelstaten, als naar boven toe? Laten we niet vergeten dat we deel uitmaken van de Europese Unie, met andere woorden van de grootste democratie ter wereld.

De heer Demeuse betreurt dat geen enkele expert met een wit blad is begonnen, waardoor het systeem misschien volledig had kunnen worden herbekeken.

Bijna alle experts kwamen tot eenzelfde vaststelling: het huidige systeem voldoet niet. Die vaststelling kan als uitgangspunt voor verandering dienen. De uitdaging moet erin bestaan de werking van onze democratie op federaal niveau te verbeteren. De drie richtsnoeren die de heer Calvo aan het begin van de hoorzittingen heeft geformuleerd, moeten dus worden overgenomen: onze democratie moet inclusiever worden, de deelstaten moeten elkaar kunnen ontmoeten en de wetgevende functie moet beter kunnen worden uitgeoefend, door te zoeken naar de toegevoegde waarde die de tweede kamer moet bieden – als we haar behouden, want daarover gaat het huidige debat.

De verschillende sprekers hebben enkele bijzonder interessante, maar sterk uiteenlopende voorstellen gedaan. Sommigen willen de Senaat meer bevoegdheden geven, zonder daarbij echt te raken aan de huidige samenstelling en binnen een bicameraal kader. Dit mogelijke denkspoor biedt evenwel geen oplossing voor de moeilijkheden die verband houden met het dubbele mandaat van de senatoren, die ook allemaal lid zijn van de deelstaatsparlementen en daardoor maar in beperkte

parfois du mal à s'investir dans les dossiers au niveau de cette seconde chambre. On a vu à quel point il est parfois compliqué d'atteindre le quorum pour pouvoir voter. Cela ne répond pas non plus à la question de la participatie, parfois très présente, où les mêmes positions s'expriment inévitablement, quel que soit le parlement dans lequel on siège, en fonction du parti auquel on appartient. Dans ce cadre-là, la plus-value offerte par la seconde chambre n'est pas nécessairement évidente.

Les orateurs ont fait des propositions pour modifier la composition du Sénat. La suppression des sénateurs cooptés fait à peu près consensus, mais cela ne changera pas fondamentalement le fonctionnement du Sénat, si ce n'est que cela représentera une petite économie. Par contre, on a aussi proposé le renforcement de la présence des entités fédérées de même qu'un rééquilibrage entre certaines entités fédérées. Certaines propositions ont le mérite de rebattre les cartes, d'apporter un peu d'originalité dans le débat, notamment en ne tenant plus nécessairement compte de la taille des différentes entités.

M. Demeuse a toutefois un peu de mal à comprendre ce que cela va changer pratiquement dans les travaux du Sénat. Les orateurs n'ont d'ailleurs pas vraiment répondu au sujet de la plus-value réelle de ce changement. Il n'est pas sûr que le Sénat sera plus légitime ou que les sénateurs auront plus de temps pour s'impliquer.

Il reste deux options. La première est la proposition de remplacer les élus par des citoyens, en totalité ou en partie. La question de la légitimité a donc été soulevée et âprement débattue. Tout dépend du rôle donné à cette assemblée citoyenne par rapport à celui de la Chambre. Cela ne signifie pas qu'on doit remplacer la démocratie représentative, mais bien qu'on doit la compléter par cet apport citoyen, qui permettrait précisément d'enrichir le débat grâce à la participation de gens qui, d'habitude, ne participent pas au débat public. Au Sénat, à la Chambre ou dans les autres parlements, nombre de membres sont universitaires, juristes, présents depuis des années, etc. Il faut absolument que d'autres réflexions, d'autres idées viennent irriguer les travaux. C'est ce que permet précisément la participation citoyenne. Il peut y avoir des échecs mais, globalement, les initiatives qui se mettent en place à l'étranger fonctionnent. Et surtout, ce système fonctionne dans les entités fédérées, ici en Belgique, lorsqu'il est institutionnalisé. Par exemple, les commissions délibératives créées à Bruxelles donnent d'excellents résultats, pour des sujets extrêmement complexes comme la 5G. Des citoyens ont pu, en quelques

mate tijd en energie overhebben om zich ten volle in te werken in de dossiers van deze tweede kamer. Het is al gebleken hoe moeilijk het soms is om bij stemmingen het quorum te bereiken. Deze optie biedt ook weinig soelaas in verband met het pijnpunt van de participatie. Die treedt soms heel sterk op de voorgrond: steeds worden dezelfde standpunten herhaald, die niet worden bepaald door het parlement waarin men zetelt maar door de partij waartoe men behoort. In degelijke omstandigheden is de meerwaarde van een tweede kamer niet altijd meteen duidelijk.

De sprekers hebben voorstellen gedaan om de samenstelling van de Senaat te wijzigen. Over de afschaffing van de gecoöpteerde senatoren bestaat er zo goed als een algehele consensus, maar dat zal de werking van de Senaat niet wezenlijk veranderen, het zal hoogstens zorgen voor een bescheiden besparing. Er werd ook voorgesteld om de vertegenwoordiging van de deelstaten te vergroten en te herverdelen. Sommige voorstellen kunnen wel een nieuwe, originele dynamiek doen ontstaan, met name wanneer er niet noodzakelijk rekening wordt gehouden met de omvang van de verschillende deelstaten.

De heer Demeuse begrijpt echter niet zo goed wat dat in de praktijk zal veranderen aan de werkzaamheden van de Senaat. De sprekers hebben trouwens niet echt geantwoord op de vraag naar de echte meerwaarde van deze wijziging. Het is niet zeker dat de legitimiteit van de Senaat erop vooruit zal gaan of dat de senatoren meer tijd zullen hebben voor hun werk in de Senaat.

Er blijven twee opties over. De eerste is het voorstel om de verkozenen geheel of gedeeltelijk te vervangen door burgers. Over de vraag naar de legitimiteit werd in dit verband duchtig gedebatteerd. Alles hangt af van de rol die aan dit burgerparlement wordt gegeven en de verhouding ervan met de Kamer van volksvertegenwoordigers. De inspraak van burgers komt niet in de plaats van de representatieve democratie, maar is er een aanvulling op. Zo kunnen de discussies verrijkt worden met de inbreng van mensen die niet de gewoonte hebben om aan het openbare debat deel te nemen. In de Senaat, in de Kamer of in andere parlementen hebben veel leden een universitair diploma, ze zijn van opleiding jurist of ze zitten al jarenlang in het Parlement, enz. Er is nood aan nieuwe overwegingen en ideeën om wat meer zuurstof toe te voegen aan de parlementaire werkzaamheden. Daar dient de burgerparticipatie voor. Zaken kunnen nog altijd mislopen, maar doorgaans zijn buitenlandse initiatieven in die richting succesvol. In België werken dergelijke systemen goed in de deelstaten wanneer ze geïnstitutionaliseerd zijn. De burgercommissies in Brussel leveren uitstekende resultaten op, zelfs met

week-ends, émettre des recommandations précises et détaillées, qui ont vraiment permis de faire progresser le débat en la matière. M. Demeuse est convaincu que quand on accompagne les citoyens, que l'on travaille avec eux et avec des experts qui leur fournissent l'information, on obtient de bons résultats. Ce n'est évidemment pas une solution miracle et l'exercice n'est pas facile. Ce système ne permet pas d'apporter une solution définitive à la désaffection des citoyens vis-à-vis du monde politique, mais il est une des réponses possibles, même s'il faut toutefois bien garder en tête que si, aujourd'hui, l'abstentionnisme était représenté au Parlement, ce serait le premier parti.

L'autre option est la suppression pure et simple de cette seconde assemblée, mais, dans ce cas, il reste effectivement des infrastructures, du personnel, des services. Autant mobiliser ceux-ci pour améliorer la démocratie. Dans ce cadre se dégage une piste intermédiaire qui mérite une réflexion approfondie: le monocalamisme, mais avec un Parlement fédéral fort, transformé en une véritable maison de la démocratie. Son travail serait alimenté grâce à des mécanismes de participation citoyenne et donc, pourquoi pas, à une assemblée totalement citoyenne ou mixte, qui occuperait les infrastructures du Sénat, par exemple, pour réfléchir à des enjeux à long terme. En outre, le processus de construction des lois serait amélioré et une concertation entre les parlements des entités fédérées serait organisée.

La conclusion de M. Demeuse est qu'il est fondamental de pouvoir maintenir des lieux de concertation entre les entités fédérées. La question est de savoir s'il est nécessaire de garder un système bicaméral. On doit aussi tenir compte du fait que la Belgique est un État fédéral particulier, composé d'un nombre limité d'entités fédérées. En outre, il existe des mécanismes spécifiques de protection des minorités et de protection des entités fédérées. Dans les faits, le bicaméralisme permet-il d'entendre des voix différentes de celles entendues aujourd'hui à la Chambre ou que l'on entendrait dans d'autres types de dialogues, que l'on peut créer ou qui existent déjà?

M. Demeuse reprend à cet égard l'exemple du Dialogue interparlementaire sur le Climat. On doit pouvoir institutionnaliser et développer bien davantage ce modèle, pour des sujets spécifiques. On doit aussi mettre en œuvre ce type de logique pour les révisions de la Constitution, par exemple. Pourquoi ne pas imaginer la convocation d'une sorte de grand congrès lorsqu'on veut réviser la Constitution? Ces mécanismes doivent exister, mais peuvent être envisagés en dehors d'un

betrekking tot zeer ingewikkelde dossiers zoals 5G. Na enkele weekends overleg konden burgers het eens worden over precieze en gedetailleerde aanbevelingen die het debat hierover werkelijk vooruit hebben geholpen. De heer Demeuse is ervan overtuigd dat wanneer burgers begeleid worden, wanneer men samen met hen aan de slag gaat en experts hen van voldoende informatie voorzien, er goede resultaten bereikt worden. Het is uiteraard geen mirakeloplossing en gemakkelijk is het ook niet. Hiermee kan de kloof tussen burger en politiek niet definitief en helemaal overbrugd worden maar het is één van de mogelijke oplossingen voor dit probleem. We mogen niet vergeten dat als alle mensen die niet stemmen, vertegenwoordigd zouden zijn, zij de grootste fractie in het Parlement zouden vormen.

De andere optie is het simpelweg afschaffen van deze tweede assemblee. In dat geval blijven wel de infrastructuur, het personeel en de diensten over. Die kunnen het best benut worden om de democratie te bevorderen. In dit opzicht ligt er een middenweg open waarover grondig dient te worden nagedacht: een eenkamerstelsel, maar met een veerkrachtig Federaal Parlement, dat een echt huis van de democratie wordt. Een Parlement waarin via burgerparticipatie dossiers kunnen worden aangebracht en waarbij een nieuwe assemblee, volledig of gedeeltelijk uit burgers samengesteld, zijn intrek zou nemen in de gebouwen van de Senaat en zou nadenken over de uitdagingen op lange termijn. Het wetgevend proces zou erop vooruit gaan en er zou overleg worden georganiseerd tussen de deelstaatarlementen.

De heer Demeuse wil er om te besluiten nog op wijzen dat het van wezenlijk belang is om dat overleg tussen de deelstaten in stand te houden. De vraag is of het ook noodzakelijk is om het bicameralisme te behouden. België is een bijzondere Federale Staat, met een beperkt aantal deelstaten. Er zijn bovendien specifieke mechanismen voor de bescherming van minderheden en voor de bescherming van de deelstaten. Horen we dankzij het bicameralisme andere stemmen dan die welke we vandaag vanuit de Kamer horen of vanuit andere mogelijke of reeds bestaande vormen van dialoog?

De heer Demeuse neemt hiervoor het voorbeeld van de Interparlementaire Klimaatdialoog. Dit model moet verder geïnstitutionaliseerd en ontwikkeld worden voor meer specifieke onderwerpen. Met dit soort van dialoog zal men in de toekomst bijvoorbeeld ook werk kunnen maken van grondwetsherzieningen. Waarom zou men niet overwegen om een groot congres bijeen te roepen voor de herziening van de Grondwet? Deze systemen moeten er zijn, maar dat kan ook op een andere manier

système bicaméral permanent, vu les spécificités de notre système bicaméral à la belge. L'enjeu est d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie fédérale tout en répondant aux aspirations modernes du XXI^e siècle spécifiques à la Belgique. À la veille de la commémoration des deux cents ans d'existence de notre pays, il y a une opportunité unique de faire quelque chose du Sénat.

Selon M. Loones, les trois scénarios avancés par la présidente reviennent, explicitement ou non, à supprimer le Sénat. Dans le deuxième scénario, la suppression du Sénat est explicitement proposée. Dans le troisième scénario, la présidente suggère un système monocaméral dans lequel la Chambre serait renforcée, ce qui implique également une suppression du Sénat. Dans le premier scénario, la présidente propose la création d'une plateforme citoyenne, qui reviendrait *in fine* aussi à supprimer le Sénat, dont l'utilité est réduite à son hémicycle. La présidente confirme-t-elle que son groupe préconise la suppression du Sénat?

M. Demeuse fait remarquer que la suppression du Sénat dans sa forme actuelle est inscrite dans le programme d'Ecolo-Groen depuis des années. Mais le but est d'améliorer le fonctionnement du Parlement fédéral dans son ensemble. Il faut aussi tenir compte des différentes idées formulées lors des auditions, raison pour laquelle l'intervenant a rappelé les pistes les plus intéressantes à ses yeux.

M. Loones s'étonne d'entendre toujours dire: «nous voulons la suppression du Sénat dans sa forme actuelle.» Pourquoi ne peut-on simplement dire: «nous voulons la suppression du Sénat»? Il est peut-être possible de créer une plateforme citoyenne associée au fonctionnement de la Chambre, mais on ne se départit jamais totalement de l'impression qu'il s'agit toujours du Sénat.

Mme Pas trouve très étrange que l'on ne parvienne pas à supprimer le Sénat alors que de très nombreux partis plaident depuis des années pour sa suppression. L'intervenante se rappelle encore très clairement les discussions menées à la Chambre en 2014 au sujet de la sixième réforme de l'État. La teneur principale de ces discussions était aussi qu'on avait manqué une occasion de supprimer le Sénat.

En 2014, il a été convenu que le Sénat s'occuperait essentiellement de matières institutionnelles. C'est précisément le domaine dont le Sénat ne s'est pas occupé durant la législature 2014-2019. Le groupe Vlaams Belang a pourtant déposé de nombreuses propositions

dan met een permanent bicameraal parlement, gelet op de specifieke eigenschappen van het Belgische bicamerale bestel. De uitdaging bestaat er immers in om de werking van onze federale democratie te verbeteren en tegelijk in te spelen op de specifieke noden van België in de 21e eeuw. Aan de vooravond van het tweehonderdjarige bestaan van ons land, biedt zich een unieke gelegenheid aan om iets te maken van de Senaat.

Volgens de heer Loones komen de drie scenario's die de voorzitter naar voor heeft gebracht er al dan niet expliciet op neer dat de Senaat wordt afgeschaft. In het tweede scenario wordt expliciet voorgesteld de Senaat af te schaffen. In het derde scenario stelt de voorzitter het monocameralisme voor, waarbij de Kamer wordt versterkt. Dat impliceert eveneens een afschaffing van de Senaat. In het eerste scenario stelt de voorzitter voor een burgerplatform op te richten, wat eigenlijk ook de afschaffing van de Senaat inhoudt maar alleen een nuttige bestemming geeft aan het halfrond van de Senaat geeft. Kan de voorzitter bevestigen dat haar fractie pleit voor de afschaffing van de Senaat?

De heer Demeuse merkt op dat de afschaffing van de Senaat in zijn huidige vorm al jaren ingeschreven staat in het programma van Ecolo-Groen. Het doel is om de werking van het Federaal Parlement in zijn geheel te verbeteren. Men is best bereid om rekening te houden met de verschillende ideeën die tijdens de hoorzittingen naar voren zijn geschoven en daarom heeft spreker de naar zijn mening interessantste denksporen opgesomd.

De heer Loones vindt het opmerkelijk dat er altijd gezegd wordt: «we willen de afschaffing van de Senaat in zijn huidige vorm.» Waarom kan er niet gewoon gezegd worden: «we willen de afschaffing van de Senaat?» Er kan misschien wel een burgerplatform komen, verbonden met de werking van de Kamer maar er blijft altijd zo'n sfeertje hangen dat dit nog altijd de Senaat is.

Mevrouw Pas vindt het heel opmerkelijk dat heel veel partijen al jarenlang pleiten voor de afschaffing van de Senaat maar dat men er toch niet in slaagt hem af te schaffen. Spreekster herinnert zich nog zeer levendig de discussies in de Kamer van 2014 over de zesde Staatshervorming. Ook toen was vooral de teneur dat het een gemiste kans was om de Senaat af te schaffen.

In 2014 werd afgesproken dat de Senaat zich in hoofdzaak met institutionele aangelegenheden zou bezighouden. Dat is nu net waar de Senaat zich in de legislatuur 2014-2019 niet mee bezig gehouden heeft. De Vlaams Belangfractie heeft daarover nochtans heel

en la matière. Il ne faut pas chercher loin la raison pour laquelle le Sénat ne s'est pas occupé de l'institutionnel. Les futures réformes de l'État ne se préparent ni à la Chambre ni au Sénat. Nous sommes en participatie et le sort des décisions de ce genre se joue au sein des états-majors des partis. Il était donc illusoire de laisser entendre que le Sénat s'attellerait à cette tâche. Il est apparu très clairement que le Sénat n'était pas du tout intéressé par la tâche qui lui avait été principalement dévolue.

M. Calvo n'est pas du même avis en ce qui concerne le dernier point. Selon l'intervenant, la dernière réforme du Sénat n'était pas brillante et sonnait d'une certaine manière le glas de l'institution, sans que la décision ait été formellement prise. M. Calvo ne partage cependant pas l'idée que le Sénat n'a lui-même pas voulu assumer la tâche qui lui avait été confiée. Il est inexact que les sénateurs n'ont rien voulu entreprendre en la matière. Le problème vient du fait que les tâches qui ont été confiées au Sénat n'étaient pas très significatives. Les sénateurs ont tenté de faire de leur mieux. La mise en œuvre des tâches n'a pas non plus été facilitée par certains partis, qui ont fait prévaloir leur vision du Sénat sur son fonctionnement. Bien que le parti de l'intervenant soit plutôt favorable à la suppression du Sénat, il a toujours essayé de collaborer de manière constructive aux tâches actuellement dévolues à l'institution. Ce ne sont pas les sénateurs qui sont en cause, mais bien le fait que la réforme a échoué et que le Sénat s'est vu confier un ensemble de tâches non adéquat.

Mme Pas est convaincue que la raison est à rechercher des deux côtés. Depuis 2014, le groupe Vlaams Belang a déposé de nombreuses propositions communautaires au Sénat, mais les collègues sénateurs n'ont pas jugé ce débat digne d'être inscrit à l'ordre du jour. Quant aux autres groupes, ils ont pris particulièrement peu d'initiatives pour déposer des propositions dans ce domaine. Selon l'intervenante, il s'agit là d'un constat objectif.

M. Anciaux déclare qu'il faut rétablir la vérité. Au cours de la législature précédente, il a déposé plus de septante propositions institutionnelles et n'a cessé de demander de les inscrire à l'ordre du jour. Mme Pas ne peut pas venir dire aujourd'hui que «les» sénateurs n'ont pas voulu examiner les propositions de ce type. C'est la majorité de l'époque qui refusait toute avancée dans la réforme de l'État et tout débat sur des thèmes institutionnels.

M. Calvo ajoute que cette commission sur l'évaluation des réformes de l'État se réunit à l'initiative de M. Anciaux. Il est donc absolument faux d'affirmer

veel voorstellen ingediend. De reden dat de Senaat zich daar niet mee bezig heeft gehouden moet men niet verzoeken. Het is niet in de Kamer of in de Senaat dat volgende staatshervormingen worden voorbereid. We leven in een participatie en dergelijke beslissingen worden besproken in de partijhoofdkwartieren. Het was dus een illusie dat de Senaat daar werk van zou maken. Toen is alleszins duidelijk gebleken dat de Senaat helemaal niet geïnteresseerd was in de taak die hem in essentie werd toebedeeld.

De heer Calvo is het niet eens met dat laatste punt. Spreker stelt vast dat de laatste hervorming van de Senaat geen succes was en het in zekere zin het einde van de Senaat impliceerde, zonder dat dit echt is beslist. De heer Calvo is het er echter niet mee eens dat de Senaat zelf die ambitie niet heeft willen invullen. Het is niet dat de senatoren er niets van hebben willen maken. Het probleem was gewoon dat het takenpakket weinig betekenisvol was. De senatoren hebben geprobeerd daar het beste van te maken. Sommige fracties hebben de uitvoering van de taken niet gefaciliteerd. Ze hebben hun visie over de Senaat laten voorgaan op de werking ervan. Hoewel zijn partij ook eerder voorstander is van de afschaffing van de Senaat, heeft ze altijd geprobeerd om binnen het huidige takenpakket constructief mee te werken. De verantwoordelijkheid ligt bij de gefaalde hervorming, bij het slechte takenpakket maar niet bij de senatoren zelf.

Mevrouw Pas is ervan overtuigd dat het aan beide ligt. De Vlaams Belangfractie heeft sinds 2014 in de Senaat veel communautaire voorstellen ingediend maar de collega-senatoren vonden dat debat niet eens waardig om te agenderen. Ze heeft bijzonder weinig initiatief van de andere fracties gezien om zelf voorstellen op dat gebied in te dienen. Dat is volgens haar een objectieve vaststelling.

De heer Anciaux zegt dat de waarheid haar rechten heeft. In de vorige legislatuur heeft hij meer dan zeventig institutionele voorstellen ingediend en ook voortdurend gevraagd om ze te agenderen. Nu moet mevrouw Pas niet komen zeggen dat «de» senatoren zulke voorstellen niet wilden behandelen. Het is de toenmalige meerderheid die geen enkele stap wou zetten in de staatshervorming en geen enkel debat over institutionele thema's wou voeren.

De heer Calvo voegt daaraan toe dat deze commissie over de evaluatie van de Staatshervorming plaatsvindt op initiatief van de heer Anciaux. Zeggen dat de

que les sénateurs ne voulaient pas traiter cette question. En outre, M. Calvo ne souhaite pas mesurer la réussite du Sénat au nombre de propositions du Vlaams Belang qu'il prend en considération. Le Sénat a plutôt le mérite de ne rien faire avec ces propositions.

Selon M. Calvo, outre leur contenu problématique, il y a une raison plus sérieuse qui explique pourquoi ces propositions ne sont pas prises en considération: on ne mène pas une réforme de l'État de cette manière. On n'a jamais réussi à réaliser une réforme de l'État en décidant unilatéralement d'inscrire des propositions à l'ordre du jour, en faisant approuver le programme d'un parti par le Parlement. Le problème ne réside pas dans les sénateurs individuels, ni dans l'engagement au sein de cette assemblée, ni dans le soutien, mais bien dans les missions de l'institution. Par ailleurs, il existe une autre méthode que celle de faire inscrire des propositions à l'ordre du jour, en l'occurrence la méthode que nous appliquons ici aujourd'hui: faire preuve de curiosité, s'appuyer sur l'expertise, poser des questions et écouter les collègues pour essayer de construire quelque chose qui mènera peut-être à une nouvelle réforme de l'État.

Mme Pas pense que M. Calvo n'a pas bien compris son propos, qui consistait à dire qu'aucune proposition institutionnelle, de quelque parti que ce soit, n'a été prise en considération. Les partis de la majorité n'ont même pas déposé de propositions institutionnelles. On ne voulait pas mener ce débat, peu importe qui déposait les propositions. Le problème est que les réformes de l'État ne se font pas au Parlement, mais bien en coulisse, parce que nous vivons dans une participatie. M. Anciaux a raison de souligner que le gouvernement souhaitait un statu quo communautaire et que cette volonté s'est traduite par une omerta communautaire, parce que l'on a évité le débat à ce sujet par tous les moyens possibles.

M. Loones donne raison à M. Anciaux quand il dit qu'au cours de la législature précédente, la majorité a suivi une autre stratégie. Cette attitude faisait partie de la logique de la coalition suédoise, qui s'inscrivait dans une stratégie axée sur les élections suivantes.

L'intervenant trouve intéressante la remarque de M. Calvo, selon laquelle une réforme de l'État ne passe pas par des propositions unilatérales, mais bien par la concertation, par le dialogue et par la volonté de trouver des majorités aussi bien au niveau des partis qu'au sein du Parlement. Cette commission a pu analyser un certain nombre de thèmes, mais elle peut aussi s'appuyer sur cette analyse pour réfléchir à la manière de construire la nouvelle structure de l'État. Ce débat ne doit pas être

senatoren die kwestie niet wilden opnemen is dus totaal onjuist. Bovendien wil de heer Calvo het succes van de Senaat niet afmeten aan de mate waarin de voorstellen van het Vlaams Belang worden opgepikt. Het is veeleer een verdienste van de Senaat om niets met die voorstellen te doen.

Een ernstiger reden waarom die voorstellen niet worden opgepikt, naast de reden dat ze inhoudelijk problematisch zijn, is volgens de heer Calvo omdat een staats-hervorming niet op die manier tot stand komt. Een staats-hervorming is nog nooit tot stand gekomen door unilateraal voorstellen te agenderen, door een partij-programma te laten goedkeuren in het parlement. Het probleem ligt niet bij de individuele senatoren, noch bij het engagement in dit Huis, noch bij de ondersteuning, het probleem ligt bij het takenpakket. Er is bovendien een andere methode dan het agenderen van voorstellen, namelijk de methode die we hier nu toepassen: met nieuwsgierigheid, expertise, door vragen te stellen en naar de collega's te luisteren te proberen aan iets te bouwen dat misschien een nieuwe staats-hervorming zal opleveren.

Mevrouw Pas meent dat de heer Calvo haar vraag duidelijk niet heeft begrepen. Haar punt was dat geen enkel institutioneel voorstel, ook niet van andere partijen, werd geagendeerd. De meerderheidspartijen dienden zelfs geen institutionele voorstellen in. Men wou het debat niet voeren, los van wie die voorstellen indiende. Het probleem is dat niet in het Parlement over de staats-hervorming wordt beslist. Dat gebeurt achter de schermen want we leven in een participatie. De heer Anciaux heeft gelijk dat de regering een communautaire stilstand wou en dat dat tot uiting kwam in een communautaire omerta, want het debat daarover werd op alle mogelijke manieren uit de weg gegaan.

De heer Loones geeft de heer Anciaux gelijk dat tijdens de vorige legislatuur de meerderheid een andere strategie bewandelde. Dat behoorde tot de logica van de «Zweedse» regering, in een strategie gericht op de volgende verkiezingen.

De opmerking van de heer Calvo dat een staats-hervorming er niet komt door eenzijdig voorstellen op tafel te leggen maar door overleg, door dialoog, door meerderheden te zoeken, niet alleen participatistisch maar ook parlementair, vindt spreker interessant. In deze commissie werd niet alleen de analyse gemaakt van een aantal thema's maar met deze informatie kan ze onderzoeken hoe kan worden gebouwd aan de nieuwe staatsstructuur. Dat debat moet niet alleen overgelaten

mené uniquement entre les partis, il peut l'être aussi au Parlement.

Mme Pas pense qu'il serait tout de même utile de réaliser une évaluation du Sénat dans sa forme actuelle, ainsi que des quelques compétences qu'il a conservées depuis 2014.

Parmi les missions qui furent laissées au Sénat, il y avait d'abord le travail législatif, qui se limitait essentiellement aux matières institutionnelles et communautaires, à la Constitution et aux lois spéciales. En théorie, on pourrait penser que cette mission représenterait un travail colossal dans ce pays compliqué sur le plan institutionnel, qui présente des compétences incroyablement morcelées et un nombre insensé de parlements et de gouvernements. Pourtant, dans la pratique, le Sénat s'est tenu le plus loin possible à l'écart de cette mission jusqu'à récemment. Nous n'avons donc pas vu grand-chose du travail législatif au Sénat. Tout le monde s'accordera à reconnaître que le Sénat est superflu dans ce domaine.

Outre le travail législatif, le Sénat dispose d'une compétence de contrôle. En réalité, c'est à peine s'il est possible de demander des comptes au pouvoir exécutif, auquel les sénateurs peuvent seulement poser des questions écrites. Durant la législature de 2014-2019, les sénateurs ont posé 2 115 questions écrites, soit quatorze fois moins qu'à la Chambre. Près d'un quart des questions (23,6 %) sont même restées sans réponse. Si on divise le nombre de questions par les soixante sénateurs, on obtient une moyenne d'une question par jour et par sénateur. La compétence de contrôle ne semble donc pas non plus être un véritable argument pour démontrer l'utilité du Sénat. Comme nous l'avons appris au cours des auditions, et en particulier lors de l'exposé du professeur Matthijs, une institution sans compétence budgétaire ni compétence fiscale est impuissante et n'a aucune plus-value démocratique.

Le Sénat exerce également une compétence d'information, qui se traduit dans les nombreux rapports d'information. Mme Pas n'a pas l'impression que beaucoup de gens les lisent en dehors du Sénat et elle constate que ces rapports n'ont jamais été suivis d'effets dans la politique. Cette mission ne peut donc pas non plus justifier l'utilité du Sénat.

M. Anciaux relève que ce dernier point est un mauvais argument, venant du Vlaams Belang. À sa connaissance, il n'y a pas encore énormément de propositions du Vlaams Belang qui aient été adoptées, même si leur nombre est peut-être encore trop important. Le fait que

worden aan de partijen onderling, het kan ook in het parlement gebeuren.

Mevrouw Pas denkt dat het nuttig is om toch een evaluatie te maken van de Senaat in zijn huidige vorm, van de weinige bevoegdheden die er nog overgebleven zijn sinds 2014.

Een eerste taakje dat voor de Senaat nog overbleef was het wetgevende werk. In essentie was dat ingeperkt tot institutioneel-communautaire aangelegenheden, de Grondwet en de bijzondere wetten. Men zou verwachten dat er bijzonder veel werk aan de winkel is in dit institutioneel ingewikkelde land met waanzinnig versnipperde bevoegdheden en waanzinnig veel parlementen en regeringen. In de praktijk heeft de Senaat zich daar tot voor kort zo ver mogelijk van af gehouden. Van het wetgevende werk in de Senaat hebben we dus niet veel gezien. Iedereen zal het ermee eens zijn dat de Senaat op dat vlak overbodig is.

Naast het wetgevende werk is er de controlerende bevoegdheid. Er is *de facto* nauwelijks een mogelijkheid om de uitvoerende macht ter verantwoording te roepen. De senatoren mogen enkel schriftelijke vragen stellen. Tijdens de legislatuur 2014-2019 werden er 2 115 schriftelijke vragen gesteld in de Senaat. In de Kamer waren dat er veertien keer zoveel. Op bijna één op vier van de vragen, namelijk op 23,6 %, kwam niet eens een antwoord. Het aantal vragen per senator, met zestig senatoren, is gemiddeld één per dag. Dat lijkt dus ook niet echt een argument om het nut van de Senaat aan te tonen. Uit de hoorzittingen, in het bijzonder uit de uiteenzetting van professor Matthijs, bleek dat een instelling zonder budgettaire en zonder fiscale bevoegdheid machteloos is en geen democratische meerwaarde biedt.

Naast de controlerende bevoegdheid heeft de Senaat een informatiebevoegdheid, dit tot uiting komt in de vele informatieverslagen. Mevrouw Pas heeft niet de indruk dat er buiten de Senaat veel mensen die verslagen lezen. Ze stelt vast dat die verslagen nog geen beleidsgevolgen hebben gekregen. Ook op dat vlak kan men dus het nut van de Senaat niet aantonen.

De heer Anciaux merkt op dat dat laatste punt een slecht argument is vanuit het Vlaams Belang. Voor zover hij weet zijn er nog niet erg veel, maar wellicht teveel, voorstellen van het Vlaams Belang goedgekeurd. Het argument dat zaken niet uitgevoerd worden of niet

des propositions ne soient pas mises en œuvre ou adoptées n'est pas un argument pour ne pas les déposer et pour se priver d'en débattre au Parlement.

Mme Pas rétorque que si aucun rapport d'information publié par une institution n'a été suivi d'effets dans la politique, cela signifie que cette institution est inutile.

M. Anciaux regrette surtout que l'on ne reprenne pas les propositions et initiatives utiles qui émanent du Sénat. Il serait peut-être opportun d'affiner encore l'instrument que sont les rapports d'information. Il s'agirait éventuellement d'y inclure des propositions concrètes toutes prêtes, que d'autres assemblées pourraient alors tout simplement reprendre. Le fait que les rapports d'information ne soient pas évoqués dans les discussions des autres assemblées – ce que l'intervenant conteste d'ailleurs parce que cela arrive du côté francophone – est tout bonnement regrettable. Lorsqu'un large consensus existe au Sénat sur une proposition, il serait judicieux que d'autres assemblées la reprennent.

Mme Pas souligne que l'idée à l'époque était que des rapports d'information soient établis à la demande de l'État fédéral ou d'une entité fédérée. Selon elle, le fait qu'aucun de ces rapports n'ait encore été rédigé à la demande de ces niveaux de pouvoir démontre clairement qu'il n'y a absolument aucune demande pour ces rapports.

M. Calvo pense que les rapports d'information sont un outil intéressant, à l'instar des rapports introductifs de la Chambre et des notes conceptuelles du Parlement flamand. Aujourd'hui, à la Chambre, ce sont généralement des résolutions qui donnent le coup d'envoi aux débats, même s'il ne s'agit pas d'une formule idéale. S'il ne remet pas en cause l'utilité des rapports d'information, l'intervenant considère qu'ils n'atteignent pas vraiment leur objectif sur ce plan. Ce n'est pas au Sénat ni aux sénateurs qu'il faut en imputer la responsabilité. Le fait que l'établissement de rapports ne se fasse pas à la demande de la Chambre ou des parlements des entités fédérées tient aussi à ce que chaque institution, chaque groupe et chaque femme ou homme politique a tendance à penser qu'il est préférable de faire le travail soi-même. Sur ce point aussi, l'analyse de Mme Pas manque donc de nuance.

Mme Pas pense que le problème en l'espèce vient du fait que le Sénat fonctionne un peu à la manière d'un bureau d'études «amélioré» mais particulièrement coûteux, qui

goedgekeurd worden is geen argument om ze niet in te dienen en om het parlementair debat erover niet te kunnen voeren.

Mevrouw Pas werpt tegen dat, als geen enkel informatieverslag van een instelling geleid heeft tot gevolgen voor het beleid, die instelling niet nuttig is.

De heer Anciaux vindt het vooral jammer dat indien er in de Senaat nuttige voorstellen en nuttige initiatieven worden genomen, ze niet overgenomen worden. Het zou misschien een goede aanpassing zijn indien het instrument van informatieverslagen verder wordt verfijnd. Misschien zouden er concrete, pasklare voorstellen in kunnen worden opgenomen, die dan gewoon kunnen worden overgenomen door andere assemblees. Het feit dat de informatieverslagen niet worden overgenomen in de besprekingen van andere assemblees – wat de heer Anciaux trouwens tegensprekt want langs Franstalige zijde gebeurt dat wel – is gewoon een spijtige zaak. Als er in de Senaat een ruime consensus bestaat, zou het verstandig zijn dat die in andere assemblees wordt overgenomen.

Mevrouw Pas merkt op dat het destijds de bedoeling was dat er informatieverslagen zouden worden opgesteld op vraag van het federale niveau of op vraag van een deelstatelijke entiteit. Het feit dat die verslagen nog nooit zijn opgesteld op vraag van die niveaus, is volgens haar een duidelijk bewijs dat er absoluut geen vraag naar is.

De heer Calvo vindt het idee van informatieverslagen wel interessant, zoals de inleidende verslagen in de Kamer en de conceptnota's in het Vlaams Parlement. Nu wordt in de Kamer een debat meestal geprovoceerd aan de hand van resoluties maar dat is geen ideale formule. Hij vindt een informatieverslag dus wel nuttig maar deze taak heeft niet helemaal gerendeerd. Ook de reden daarvoor ligt niet bij de Senaat en bij de senatoren. Het feit dat verslagen niet worden opgesteld op vraag van de Kamer of de deelstaatarlementen heeft ook te maken met het feit dat elke instelling, elke fractie en elke politicus gewoon altijd denkt dat hij het werk beter zelf doet. De analyse van mevrouw Pas is dus ook op dat punt onvoldoende genuanceerd.

Mevrouw Pas denkt dat het probleem is dat de huidige werkwijze van de informatieverslagen van de Senaat neerkomt op een veredeld en vooral duur studie bureau

rédige des rapports que personne n'a demandés. Les rapports d'information doivent viser un objectif précis.

M. Anciaux constate que l'on utilise une fois de plus des propos populistes concernant le coût du Sénat. Le budget actuel de 39 millions d'euros est le résultat d'une opération d'économie sans équivalent dans aucune autre assemblée. La majeure partie de l'enveloppe financière est affectée au personnel statutaire. Un quart du budget est destiné au soutien des partis politiques. L'intervenant a déjà dit lors de la réunion précédente qu'il souhaiterait qu'une majorité puisse être trouvée pour supprimer cette dotation aux partis, car il n'est pas très correct, de la part de certains partis, de critiquer constamment cette Assemblée pour son coût tout en profitant largement de celle-ci.

Enfin, M. Anciaux a encore une remarque à formuler au sujet de l'évaluation du Sénat, indépendamment de l'aspect financier. Cette évaluation peut être très critique, mais elle ne concerne nullement la compétence et le dévouement du personnel, ni la motivation des membres du Sénat eux-mêmes. M. Anciaux a posé près de 450 questions lors de la dernière législature, ce qui peut sembler peu comparé au nombre dix fois plus élevé de 4 500 lors de la législation antérieure. Cela étant, il ne pense pas qu'il y ait beaucoup de députés qui posent 450 questions écrites.

De plus, il ne faut pas oublier que les sénateurs ont aussi du travail à accomplir dans leur propre assemblée d'origine. Les chiffres relatifs aux questions ne sont donc pas totalement comparables. Mme Pas ferait mieux d'examiner ce que les dix sénateurs cooptés ont fait. Pour M. Anciaux, les sénateurs cooptés pourraient parfaitement être supprimés. Il n'a rien contre le fait que l'on évalue le fonctionnement du Sénat, mais il souligne que tout l'objet du débat doit être de savoir quelle mission pertinente et constructive pourrait lui être confiée. M. Anciaux considère lui aussi que le Sénat n'est pas ce qu'il devrait être, mais il se dit convaincu que celui-ci a encore un rôle important à jouer à l'avenir.

Mme Pas déclare que le débat sur le coût n'est absolument pas pertinent s'agissant de l'utilité des rapports d'information. Elle répète que la fonction législative du Sénat est quasiment nulle, que la compétence de contrôle ne peut être exercée que par le biais des questions écrites et que les rapports d'information sont inutiles s'ils ne visent aucun objectif. Elle souhaiterait encore préciser une chose: un autre rôle assigné au Sénat est celui qui consiste à traiter les conflits d'intérêts. Y a-t-il un seul conflit d'intérêts qui ait été réglé grâce à l'intervention du Sénat?

voor studies waar niemand naar gevraagd heeft. Informatieverslagen moeten een doel hebben.

De heer Anciaux stelt vast dat er toch weer op een populistische manier wordt verwezen naar hoe duur de Senaat wel is. Het huidige budget van 39 miljoen euro is het resultaat van een besparingsoperatie die in geen enkele andere assemblee is doorgevoerd. Het overgrote deel van de financiële enveloppe gaat naar statutair personeel. Een kwart van het budget is een ondersteuning van politieke partijen. In de vorige bijeenkomst heeft spreker al gezegd dat hij graag een meerderheid zou vinden om dat te schrappen want het is niet erg correct om voortdurend het verwijt te krijgen dat de Assemblee geldverslindend is terwijl dat verwijt komt van partijen die in ruime mate profiteren van die instelling.

Tot slot heeft de heer Anciaux nog een bemerking over de evaluatie van de Senaat los van het financiële aspect. Die evaluatie mag hard zijn, maar ze gaat niet over de inzet van het personeel – integendeel –, niet over de kwaliteit van het personeel – integendeel –, niet over de inzet van de leden van de Senaat. De heer Anciaux heeft in de vorige legislatuur ongeveer 450 vragen gesteld. Dat is misschien niet zeer veel, in de legislatuur daarvoor bedroeg dat aantal tien keer meer, 4 500. Maar hij denkt niet dat er veel volksvertegenwoordigers zijn die 450 schriftelijke vragen stellen.

De senatoren hebben bovendien ook hun werk in hun eigen assemblee. Men kan de cijfers van de vragen dus niet helemaal vergelijken. Mevrouw Pas kan beter eens kijken naar wat de tien gecoöpteerde senatoren hebben gedaan. Wat hem betreft mogen de gecoöpteerde senatoren worden afgeschaft. De evaluatie van de Senaat mag worden gemaakt maar dat doet geen afbreuk aan het feit dat het debat net moet gevoerd worden over wat een zinvolle, belangrijke en constructieve invulling van de Senaat zou zijn. De Senaat is voor de heer Anciaux ook niet wat hij moet zijn maar hij denkt wel dat de Senaat in de toekomst een belangrijke rol kan blijven spelen.

Mevrouw Pas stelt dat het debat over de kostprijs totaal niet relevant is wanneer het over het nut van de informatieverslagen gaat. Ze herhaalt dat de wetgevende functie van de Senaat zo goed als nihil is, dat de controlerende bevoegdheid enkel kan uitgeoefend worden via de schriftelijke vragen en dat de informatieverslagen geen nut hebben als ze geen finaliteit hebben. Ze wil daar nog een punt aan toevoegen: een rol die ook aan de Senaat was toebedeeld was het behandelen van belangenconflicten. Is er één belangenconflict dat door de tussenkomst van de Senaat tot een oplossing heeft geleid?

M. Anciaux fait remarquer que de toute façon, avec ou sans l'intervention du Sénat, aucun conflit d'intérêts n'a été réglé.

Selon M. Calvo, on pourrait trouver des raisons pour expliquer le fait que l'on n'ait pas réussi à supprimer le Sénat. Mais, que le Vlaams Belang, qui est le premier à monter les entités fédérées et les personnes les unes contre les autres et à invoquer des conflits d'intérêts à volonté, reproche maintenant aux sénateurs de ne pas en avoir fait assez pour résoudre les conflits d'intérêts ou de ne pas avoir une fonction pacificatrice dans ce pays, c'est risible.

Mme Pas maintient que l'on n'a pas ou pas suffisamment tiré profit des missions assignées au Sénat en 2014. Ce n'est pas un reproche, c'est un constat.

Le Sénat était censé aussi être un lieu de rencontre ou un forum de coopération entre les assemblées des entités fédérées. Selon Mme Pas, ce ne fut guère le cas dans la pratique. Il n'y a pas d'exemples concrets de coopération entre les entités fédérées au Sénat. Quelle est l'utilité de prévoir une coopération par le biais d'une institution permanente telle que le Sénat?

M. Anciaux réfute l'argument selon lequel il n'y aurait pas de rencontre ni de dialogue entre les Communautés et entre les entités fédérées. Il indique qu'il y a un dialogue permanent entre les entités fédérées au sein du Sénat. M. Anciaux part du principe que le Vlaams Belang ne veut certes plus de Sénat mais qu'il ne veut plus de Chambre non plus. Dans une vision séparatiste, nul besoin de niveau fédéral, mais il est curieux, selon l'intervenant, que Mme Pas ne trouve aucun intérêt dans le fait que les entités fédérées soient présentes lors de l'élaboration des lois institutionnelles fondamentales dans ce pays. Telle est quand même la mission fondamentale du Sénat.

Mme Pas estime que l'on n'a pas besoin d'un Sénat ni d'une institution structurée pour améliorer le dialogue entre les Communautés. Selon elle, le Sénat ne présente aucune valeur ajoutée à cet égard. Le nombre de formes de coopération est déjà plus que suffisant. Les auditions ont montré que les possibilités sont bien plus nombreuses que celles utilisées dans la pratique.

On dit souvent que le Sénat est un moyen d'impliquer les entités fédérées, notamment dans les réformes institutionnelles puisque le Sénat est composé de représentants des entités fédérées. C'est juste d'un point de vue

De heer Anciaux merkt op dat geen enkel belangenconflict tot een oplossing is gekomen, of de Senaat nu tussengekomen is of niet.

Volgens de heer Calvo zijn er wel wat argumenten te bedenken om te stellen dat het niet gelukt is om de Senaat af te schaffen. Maar dat het Vlaams Belang, die als eerste staat te popelen om deelstaten en mensen tegen elkaar op te zetten, om belangenconflicten à volonté in te dienen, nu aan de senatoren verwijt dat de senatoren belangenconflicten niet voldoende hebben opgelost, of dat ze geen pacificerende functie hebben in dit land, is belachelijk.

Mevrouw Pas blijft bij haar vaststelling dat er niet of te weinig werk gemaakt werd van de functies die aan de Senaat werden toebedeeld in 2014. Dat is geen verwijt, dat is een vaststelling.

De Senaat zou ook een ontmoetingsplaats zijn, of een samenwerkingsforum tussen de assemblees van de deelstaten. Volgens mevrouw Pas is daar in de praktijk niet veel van te merken. Er zijn geen concrete voorbeelden van samenwerking tussen de deelstaten in de Senaat. Wat is het nut om een samenwerking via een permanente instelling als de Senaat te laten plaatsvinden?

De heer Anciaux weerlegt het argument dat er geen ontmoeting, geen dialoog zou zijn tussen de Gemeenschappen, tussen de deelstaten. Hij zegt dat er voortdurend dialoog is tussen de deelstaten in de Senaat. De heer Anciaux gaat er van uit dat het Vlaams Belang niet enkel geen Senaat meer wil maar ook geen Kamer. Vanuit een separatistische visie hoeft er geen federaal niveau te zijn maar hij vindt het vreemd dat mevrouw Pas het niet interessant vindt dat de deelgebieden aanwezig zijn bij de vorming van institutionele basiswetten in dit land. Dat is toch de fundamentele opdracht van de Senaat.

Mevrouw Pas meent dat er geen Senaat of gestructureerde instelling nodig is om een betere dialoog tot stand te brengen tussen de Gemeenschappen. Ze ziet op dat punt absoluut geen meerwaarde in de Senaat. Er zijn meer dan voldoende samenwerkingsvormen voorhanden. Tijdens de hoorzittingen bleek dat er veel meer mogelijkheden zijn dan degene die in de praktijk worden gebruikt.

Men zegt regelmatig dat de Senaat een vehikel is om deelstaten te betrekken bij institutionele hervormingen en dergelijke meer, wegens het feit dat de Senaat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelstaten.

purement formel. En tant que parti communautaire, le Vlaams Belang pourrait être sensible à cet argument, mais il ne faut pas être naïf ni hypocrite et croire que c'est de cette manière que les entités fédérées auront leur mot à dire dans la prise de décision.

M. Loones est d'avis lui aussi que les entités fédérées devraient pouvoir déterminer le fonctionnement fédéral de manière beaucoup plus directe. Il demande à Mme Pas si elle pense que cela se fera par le biais de la Chambre des représentants, par l'attribution d'un rôle plus direct aux parlements des entités fédérées ou «en coulisses», autrement dit par le biais de ce que l'on appelle la «particratie».

Mme Pas répond qu'un rôle plus direct pour les parlements des entités fédérées lui semble être l'option la plus logique.

L'intervenante renvoie ensuite aux auditions, lors desquelles on a souvent procédé à des comparaisons internationales et qui ont montré que la plupart des États fédéraux sont bicaméraux. Elle souligne que la plupart de ces comparaisons ne tiennent pas la route, parce que le fédéralisme belge participe d'une dynamique centrifuge et que la Belgique est par essence bipolaire, puisque constituée de deux communautés, y compris au niveau fédéral.

Durant les auditions, de nombreux points de vue divergents ont été exprimés concernant le nouveau rôle que pourrait endosser le Sénat à l'avenir. Si les différents orateurs ont envisagé un large éventail de possibilités, l'intervenante note que tout le monde s'accordait sur le fait que la configuration actuelle n'est pas optimale. L'intervenante a écouté avec un esprit aussi ouvert que possible toutes les suggestions qui ont été formulées au cours des auditions, mais aucune ne l'a véritablement convaincue de l'utilité d'un Sénat. La participation citoyenne, qui lui tient à cœur, est envisageable sans Sénat: elle peut parfaitement être organisée dans le giron de la Chambre des représentants. Plusieurs initiatives sont déjà sur la table actuellement. Selon l'intervenante, si l'on veut vraiment associer le citoyen à la politique, on doit pouvoir organiser des référendums fédéraux. Ce sont les meilleures formes de participation citoyenne représentative qui puissent être imaginées.

Une autre suggestion, formulée par le professeur Matthijs, concernait l'octroi au Sénat d'une série de compétences exclusives. L'intervenante trouve pour le moins singulier que le professeur Matthijs parte du

Louter formeel is dat juist. Voor dat argument kan het Vlaams Belang als communautaire partij gevoelig zijn maar men moet daar niet naïef of hypocriet over doen en het laten voorkomen alsof dat de manier zal zijn waarop de deelstaten iets in de pap zullen te brokken hebben in de besluitvorming.

De heer Loones deelt de mening dat de deelstaten veel rechtstreekser de federale werking moeten kunnen bepalen. Hij vraagt aan mevrouw Pas of ze dat ziet gebeuren via de Kamer van volksvertegenwoordigers, via een meer rechtstreekse rol van de deelstaatarlementen of via «de wandelgangen», met andere woorden via wat de particratie wordt genoemd.

Mevrouw Pas antwoordt dat een meer rechtstreekse rol van de deelstaatarlementen haar de meest logische optie lijkt.

Spreekster verwijst vervolgens naar de hoorzittingen, waarin regelmatig internationale vergelijkingen werden gemaakt en waaruit bleek dat de meeste federale Staten bicameraal zijn. Ze wijst erop dat de meeste van die vergelijkingen helemaal niet opgaan omdat het Belgische federalisme ingegeven is door een centrifugale dynamiek en omdat België in essentie bipolair is, uit twee gemeenschappen bestaat, ook op federaal niveau.

Tijdens deze hoorzittingen kwamen heel wat uiteenlopende meningen aan bod over een eventuele nieuwe toekomst voor de Senaat. De invulling die de verschillende sprekers aan de Senaat gaven, was in haar ogen heel divers waarbij iedereen het er wel over eens was dat de huidige invulling niet te verkiezen valt. Tijdens deze hoorzittingen heeft ze met een zo open mogelijke geest naar alle suggesties geluisterd, maar geen enkele suggestie kon haar echt overtuigen van het nut van een Senaat. Zo is er voor burgerparticipatie, die haar na aan het hart ligt, geen Senaat nodig. Dat kan perfect in de Kamer van volksvertegenwoordigers georganiseerd worden. Er liggen momenteel al enkele initiatieven op tafel. Als men echt de burger bij het beleid wil betrekken, is de spreekster van mening dat federale referenda moeten mogelijk zijn. Deze vormen de beste representatieve burgerrepresentaties die men zich kan inbeelden.

Een andere suggestie, van professor Matthijs, betrof de toekenning van een aantal exclusieve bevoegdheden aan de Senaat. Spreekster vond het opmerkelijk dat het uitgangspunt van professor Matthijs bestond uit het

principe qu'il n'y a pas de majorité des deux tiers pour supprimer le Sénat et qu'il recherche dès lors une autre configuration pour l'institution. Cette autre configuration devra pourtant, elle aussi, recueillir une majorité des deux tiers. L'intervenante ne perçoit pas non plus la plus-value démocratique qu'offrirait l'octroi de compétences exclusives au Sénat.

Selon Mme Pas, la transformation du Sénat en un organe non permanent des entités fédérées compétent pour la Constitution et les lois spéciales, comme l'a suggéré le professeur Velaers, ne changerait pas grand-chose par rapport à la situation actuelle, si ce n'est que le Sénat serait un organe non permanent. Les entités fédérées garderaient une influence marginale et les rênes de la réforme de l'État resteraient aux mains des partis.

Une autre piste avancée était de faire du Sénat un forum parlementaire des entités fédérées en vue d'améliorer non seulement leur coopération mutuelle, mais aussi la coopération avec le Parlement européen, afin de contrôler les activités de l'Union européenne, etc.

La tenue de réflexions et de délibérations plus approfondies sur certaines questions est une autre tâche que le professeur Clarenne entrevoyait pour le Sénat. Selon Mme Pas, le bilan des dernières années n'est pas brillant à cet égard. L'intervenante revient sur la finalité des rapports d'information et sur leur influence sur les politiques mises en œuvre ces huit dernières années, depuis que les compétences du Sénat ont été réduites. Pourquoi cette tâche ne pourrait-elle pas être assurée par un autre forum, la Chambre des représentants ou les entités fédérées? Entre-temps, un groupe de travail Affaires institutionnelles a également été constitué au sein du Parlement flamand. Mme Pas est convaincue que cette mission pourrait certainement aussi être réalisée au sein des autres parlements.

Enfin, plusieurs parlementaires ont suggéré, lors du débat, de considérer le Sénat comme un organe de contrôle parlementaire du Comité de concertation. Selon Mme Pas, ce contrôle incombe avant tout à la Chambre des représentants et aux parlements des entités fédérées. Au sein du Comité de concertation, des engagements sont pris par l'exécutif fédéral et par les exécutifs des entités fédérées. C'est à la Chambre et aux parlements des entités fédérées qu'il appartient de contrôler le pouvoir exécutif à cet égard.

Mme Pas fait en outre remarquer que toutes les tentatives d'insuffler un nouveau souffle au Sénat partent toujours

gegeven dat er geen tweederdemeerderheid is om de Senaat af te schaffen en dat hij daarom een andere invulling voor de Senaat zoekt. Voor die andere invulling is echter natuurlijk ook een tweederdemeerderheid nodig. Bovendien ontgaat haar de democratische meerwaarde van dit voorstel om exclusieve bevoegdheden toe te kennen aan de Senaat.

De Senaat als een niet-permanent orgaan van de deelstaten inzake de Grondwet en de bijzondere wetten, zoals professor Velaers suggereerde, zal volgens mevrouw Pas, behalve het feit dat het een niet-permanent orgaan zou zijn, niet veel veranderen ten opzichte van de huidige situatie. De deelstaten zullen nog altijd niet veel in de pap te brokken hebben en het zullen de partijcenakels blijven die de staatshervorming ontwerpen.

Voorts was er de suggestie om de Senaat als parlementair forum voor de deelstaten te zien, met het oog op de bevordering van de onderlinge samenwerking, maar ook van de samenwerking met het Europees Parlement, ter controle van de Europese Unie, enz.

Professor Clarenne zag een taak voor de Senaat om grondiger na te denken en te delibereren over vraagstukken. Dat was volgens mevrouw Pas de voorbije jaren geen geweldig succes. Ze komt terug op de finaliteit van de informatieverslagen en op de beleidsimpact ervan de voorbije acht jaar, sinds de inperking van de bevoegdheden. Waarom zou een ander forum, de Kamer van volksvertegenwoordigers of de deelstaten, die opdracht niet kunnen uitvoeren? Het Vlaams Parlement is intussen ook al bezig met een werkgroep Institutionele Zaken. Mevrouw Pas is ervan overtuigd dat het uitvoeren van die opdracht in de andere parlementen zeker ook mogelijk is.

Tot slot hebben diverse parlementsleden in het debat gesuggereerd om de Senaat te zien als een parlementair controleorgaan van het Overlegcomité. Die controle komt volgens mevrouw Pas in de eerste plaats toe aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Parlementen van de deelstaten. Het is de uitvoerende macht van het federale niveau en de uitvoerende macht van de deelstaten die in dat Overlegcomité engagementen aangaan. De Kamer en de Parlementen van de deelstaten moeten de uitvoerende macht daarvoor ter verantwoording roepen.

Mevrouw Pas merkt bovendien op dat alle pogingen om de Senaat nieuw leven in te blazen, blijven uitgaan van

d'un rôle bicaméral ou fédéral pour le Sénat, ce qui n'est plus de ce temps.

Lorsque la sixième réforme de l'État a été négociée en 2012-2014, on n'a pas eu le courage de supprimer le Sénat parce que certains francophones s'y accrochaient. Le résultat est qu'une institution onéreuse a été maintenue. Mme Pas rejoint sur ce point parfaitement M. Anciaux en ce qui concerne l'intégration des dotations des partis dans le budget du Sénat. Le parti de l'intervenante a d'ailleurs également déposé des propositions à ce sujet.

Le Vlaams Belang ne veut bien évidemment mettre personne à la rue, mais si l'intervenante en arrive à la conclusion que le Sénat a une utilité particulièrement faible, elle est bien forcée de constater qu'il ne vaut pas le coût qu'il représente. Même si le compromis de 2014 a permis de réaliser une certaine économie, il a eu pour effet de maintenir une institution relativement onéreuse qui n'offre pas de plus-value institutionnelle ou politique.

Selon Mme Pas, nous devons aujourd'hui nous poser deux questions. Premièrement, le Sénat offre-t-il encore une plus-value dans l'actuel cadre institutionnel fédéral? Selon la membre, on ne peut pas répondre par l'affirmative quand on voit le bilan des huit dernières années. L'intervenante n'est pas non plus convaincue que les autres configurations du Sénat qui ont été proposées offriraient une véritable plus-value qui ne puisse être trouvée nulle part ailleurs.

La deuxième question que nous devons nous poser est la suivante, sachant que la poser, c'est déjà y répondre: dans un cadre post-fédéral vers lequel nous devons évoluer selon Mme Pas, le maintien du Sénat a-t-il encore une quelconque utilité? Une seule conclusion rationnelle s'impose: le Sénat doit être supprimé au plus vite.

Mme Brouwers confirme que le Sénat a tenté d'assurer au mieux sa mission après la sixième réforme de l'État, mais qu'il s'est vite heurté à plusieurs pierres d'achoppement. Comme M. Calvo l'a souligné, l'ensemble des tâches qui lui a été confié est trop restrictif. Si la compétence institutionnelle est la principale mission législative du Sénat, le fait qu'aucune réforme de l'État ne soit advenue en cinq ans donne effectivement l'impression que le Sénat n'a pas grand-chose à faire.

Quant aux autres compétences du Sénat, il s'agit essentiellement des rapports d'information. Malheureusement, force est de constater que les autres assemblées

een bicamerale of een federale invulling van de Senaat. Dat tijdperk is voorbij.

In 2012-2014, toen over de zesde Staatshervorming werd onderhandeld, heeft men de moed niet gehad om de Senaat af te schaffen, omdat daar enkele Franstaligen aan vasthielden, met als resultaat dat er nu een dure instelling blijft bestaan. In dat kader is mevrouw Pas het trouwens volledig eens met het standpunt van de heer Anciaux over de integratie van partijdotaties in het budget van de Senaat. Haar partij heeft daar trouwens ook al voorstellen over ingediend.

Uiteraard wil het Vlaams Belang geen personeel op straat zetten, maar als ze in haar analyse concludeert dat de Senaat bijzonder weinig nuttig is, dan kan de spreekster niet anders dan vaststellen dat de Senaat die kostprijs niet waard is. Het compromis van 2014 heeft ertoe geleid dat, ook al was dat compromis een besparing, er nog altijd een vrij dure instelling bestaat zonder institutionele of beleidsmatige meerwaarde.

Volgens mevrouw Pas moeten we ons vandaag twee vragen stellen. Ten eerste, heeft de Senaat in het huidige federale institutionele kader nog een meerwaarde? Volgens het lid is dat de voorbije acht jaar alvast niet gebleken. Bovendien hebben de alternatieve voorstellen voor de invulling van de Senaat haar niet kunnen overtuigen dat ze een betekenisvolle meerwaarde kunnen opleveren die elders niet voorhanden is of zou kunnen zijn.

De tweede vraag die we ons moeten stellen, en die vraag stellen is ze meteen beantwoorden is de volgende: heeft het in een postfederaal kader waar we volgens mevrouw Pas naar toe moeten evolueren wel nog enig nut om die instelling overeind te houden? Er is maar één rationele conclusie mogelijk en dat is om de Senaat zo snel mogelijk af te schaffen.

Mevrouw Brouwers bevestigt dat de Senaat na de zesde Staatshervorming geprobeerd heeft om zijn nieuwe functie zinvol in te vullen, maar al snel op een aantal beperkingen is gestoten. Zoals de heer Calvo zei, is het takenpakket niet ruim genoeg. Als de belangrijkste echte wetgevende opdracht de institutionele bevoegdheid is en er is vijf jaar lang geen staatshervorming, dan geeft dat inderdaad de indruk dat de Senaat weinig omhanden heeft.

Wat de andere bevoegdheden betreft gaat het vooral om de informatieverslagen. Daarbij moet spijtig genoeg worden vastgesteld dat de geformuleerde aanbevelingen

jugent les recommandations formulées non pertinentes. Ainsi, lorsque l'oratrice a demandé au ministre flamand de la Mobilité de l'époque ce qu'il comptait faire des recommandations du rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale et les Régions en vue d'instaurer une offre et un plan de transports publics mieux intégrés (doc. Sénat, n° 6-201/4), M. Weyts lui a répondu qu'il ne laisserait pas le Sénat lui dicter sa politique.

La possibilité de poser au gouvernement fédéral des questions en lien avec les compétences mixtes peut être utile, et les sénateurs ne manquent pas d'en faire usage, mais tel qu'il existe aujourd'hui, ce concept a une importance trop réduite pour continuer à justifier le coût total du Sénat. Néanmoins, d'énormes économies ont déjà été réalisées au cours de la première législature du nouveau Sénat. Mais ici aussi, il y a des limites, par exemple en ce qui concerne les frais d'entretien du bâtiment.

L'oratrice plaide pour que la discussion sur le maintien du Sénat soit considérée dans un contexte plus large. Il n'est pas non plus évident pour les sénateurs des entités fédérées de renoncer simplement aux compétences constitutionnelles à un moment où elles pourraient devenir essentielles. Le CD&V est d'avis qu'une réforme du Sénat doit s'inscrire dans la perspective d'une réforme globale de l'État. C'est la condition d'un fonctionnement et d'une collaboration harmonieux et transparents de toutes les institutions du pays. Il a même été ajouté lors des auditions qu'il y a une forte corrélation entre la fonction et la composition du Sénat. En ce qui concerne cette composition du Sénat, les équilibres institutionnels qui sont si fondamentaux pour le régime fédéral belge ne peuvent pas et ne doivent pas être ignorés.

Le CD&V souscrit aussi totalement aux observations faites sur le caractère souhaitable et nécessaire de la démocratie représentative. M. Vanlouwe a raison en ce qui concerne la participation citoyenne: chaque niveau de pouvoir, chaque assemblée peut choisir comment l'organiser, mais les participants aux plateformes citoyennes ne pourront jamais remplacer les représentants élus, la participation citoyenne ne doit pas être privilégiée au point d'affaiblir la démocratie représentative. C'est la raison pour laquelle le CD&V préfère séparer le thème de la démocratie délibérative de la discussion sur la Constitution et sur la réforme de l'État. M. Van Reybrouck a par exemple proposé d'inscrire ce principe dans le règlement en la matière.

in de bevoegde assemblee als niet relevant worden beschouwd. Zo kreeg de sprekerster op haar vraag aan toenmalig Vlaams minister voor Mobiliteit, over wat hij zou doen met de aanbevelingen uit het informatieverslag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid en de Gewesten om tot een sterker geïntegreerd openbaar vervoersplan en –aanbod te komen (doc. senaat, nr. 6-201/4), van de heer Weyts te horen dat hij zich niet door de Senaat zou laten vertellen hoe zijn beleid er moest uitzien.

De mogelijkheid om vragen te stellen aan de federale regering over gemengde bevoegdheden kan nuttig zijn en de senatoren maken daar ook gebruik van, maar zoals dat concept nu bestaat is het belang ervan te gering om al de kosten van de Senaat te blijven verantwoorden. Niettemin, is er in de loop van de eerste legislatuur van de nieuwe Senaat al enorm veel bespaard. Ook in dat verband zijn er limieten, bijvoorbeeld wat betreft de onderhoudskosten van het gebouw.

Sprekerster pleit ervoor dat de discussie over het voortbestaan van de Senaat in een bredere context bekeken wordt. Het is ook niet evident voor de deelstaatsenatoren om de constitutionele bevoegdheden zomaar af te geven op een moment dat die wel belangrijk zouden worden. CD&V is van mening dat een hervorming van de Senaat in overeenstemming moet zijn met het perspectief van een globale staatshervorming. Dat is noodzakelijk voor een harmonieuze en transparante werking en samenwerking van alle instellingen van het land. Tijdens de hoorzittingen is zelfs daaraan toegevoegd dat er een sterke samenhang is tussen de functie en de samenstelling van de Senaat. Inzake die samenstelling van de Senaat kan en mag men niet voorbijgaan aan de institutionele evenwichten die zo fundamenteel zijn voor de Belgische federale staatsvorm.

CD&V is het verder volledig eens met de opmerkingen over de wenselijkheid en de noodzaak van de representatieve democratie. Inzake burgerparticipatie heeft de heer Vanlouwe gelijk: elk beleidsniveau, elke assemblee kan kiezen hoe ze dat organiseren, maar de deelnemers aan burgerplatforms kunnen nooit in de plaats treden van de verkozen vertegenwoordigers, burgerparticipatie mag niet zo ver doorgedreven worden dat ze de representatieve democratie ondermijnt. Daarom ziet CD&V de deliberatieve democratie liever los van de discussie over de Grondwet en de Staatshervorming. De heer Van Reybrouck stelde voor om dit principe bijvoorbeeld op te nemen in het reglement ter zake.

Il a semblé y avoir quand même un consensus parmi les experts sur la nécessité de revoir le rôle et la composition du Sénat. Par contre, les avis divergent fortement sur le rôle précis qui devrait être réservé au Sénat. D'une part, force est de constater qu'un système bicaméral est inhérent à la structure d'un État fédéral. D'autre part, s'il existe différents systèmes fédéraux, ils présentent toujours une combinaison d'autonomie et de participation, mais sous différentes formes. Cette variété de formes d'États fédéraux se traduit par une grande variété de parlements fédéraux.

En Belgique, la participation des entités fédérées à l'organisation de l'État fédéral est garantie par l'intermédiaire du Sénat. En effet, le Sénat est compétent pour la Constitution et la législation institutionnelle. Ce volet institutionnel est un élément important d'une structure fédérale, mais cela ne signifie pas que des configurations différentes ne sont pas possibles. Supprimer le Sénat reviendrait à jeter le bébé avec l'eau du bain. Les élus actifs dans les entités fédérées ne le permettraient pas.

Au cours des auditions, plusieurs formules créatives ont été proposées pour créer une plateforme ou un forum consultatif visant à garantir la participation des entités fédérées à l'organisation de l'État fédéral. Le CD&V trouve intéressante la proposition d'un «Sénat de l'État fédéral et des entités fédérées». Les sénateurs des entités fédérées auraient un double mandat et la fonction constitutionnelle serait prédominante. Un tel système, où une «chambre constitutionnelle» remplacerait le Sénat, a été proposé lors du congrès du CD&V.

M. Calvo applaudit au plaidoyer en faveur du double mandat et se réjouit que ce concept ait de nouveau le vent en poupe aujourd'hui. Selon lui, ce concept offre une occasion intéressante de réformer la Chambre des représentants. Voici quelques années, l'intervenant a mis sur papier ses idées d'une architecture tout à fait nouvelle pour notre pays; il proposait d'évoluer d'un système où coexistent plusieurs parlements vers un parlement national unique mais composé d'un certain nombre de chambres régionales. Ce parlement pourrait rassembler, d'une part, des élus mandatés, via une circonscription électorale fédérale, chargés de s'occuper uniquement des compétences nationales, et, d'autre part, des élus des entités fédérées, désignés dans des circonscriptions provinciales ou régionales pour siéger dans les chambres régionales. L'ensemble constituerait le parlement national. Les parlementaires qui siègeraient dans les chambres régionales exerceraient en fait un double mandat. Ce serait une manière de donner naissance à un fédéralisme de rencontre qui permettrait de

Onder de experten leek er wel eensgezindheid te bestaan over de nood aan herziening van de rol en de samenstelling van de Senaat. Over wat die rol dan precies moet zijn, lopen de meningen sterk uiteen. Enerzijds is er de vaststelling dat een tweekamerstelsel inherent is aan een Federale Staatstructuur. Anderzijds zijn federale systemen divers, er is telkens wel een combinatie van autonomie en van participatie, maar in verschillende vormen. Die diversiteit aan Federale Staatsvormen maakt dat ook federale parlementen heel diverse vormen aannemen.

In België is via de Senaat de inspraak van de deelstaten gewaarborgd wat de organisatie van de Federale Staat betreft. De Senaat is immers bevoegd voor de Grondwet en de institutionele wetgeving. Dat institutionele luik is een belangrijk element van een Federale Staatsordening maar dat neemt niet weg dat daarvoor verschillende formules mogelijk zijn. De Senaat afschaffen zou zijn als het kind met het badwater weggooien. De politici die in de deelstaten actief zijn zullen dat niet laten gebeuren.

Tijdens de hoorzittingen werden wel verschillende creatieve formules aangereikt om een platform of overlegforum tot stand te brengen dat tot doel heeft om de inspraak van de deelstaten te waarborgen, wat de organisatie van de Federale Staat betreft. CD&V vindt het voorstel van een «Senaat van de Federale Staat en van de deelstaten» interessant. De deelstaatsenatoren zouden een dubbelmandaat bekleden en de constitutionele functie zou de meest essentiële functie zijn. Op het CD&V-congres werd een dergelijk systeem voorgesteld, waarbij een «grondwettelijke kamer» de Senaat zou vervangen.

De heer Calvo reageert positief op het pleidooi voor het dubbelmandaat en op het gegeven dat dit concept nu weer opgang maakt. Volgens spreker ligt hierin een interessante kans, voor een hervorming van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Enkele jaren geleden schreef spreker zijn ideeën neer voor een radicaal nieuwe architectuur voor dit land, waarbij in plaats van verschillende parlementen naast elkaar er een evolutie zou optreden naar één nationaal parlement met een aantal regionale kamers. Daarin zou de optelsom kunnen worden gemaakt van de verkozenen die via een federale kieskring zijn gemandateerd om zich enkel bezig te houden met de nationale bevoegdheden enerzijds en verkozenen vanuit de deelstaten die via provinciale of regionale kieskringen in de regionale kamers zetelen anderzijds. Het geheel vormt dan het nationaal parlement. De parlementsleden die zetelen in de regionale kamers hebben dan in feite een dubbelmandaat. Zo ontstaat een federalisme van ontmoeting, waarmee een groot probleem van het huidige federalisme kan opgelost worden: dan wordt er

résoudre un des grands problèmes du fédéralisme actuel: on se parlerait, on s'assiérait à la même table au lieu de discuter et de travailler chacun de son côté. L'intervenant se réjouit donc que différents partis réfléchissent au concept du double mandat.

Le concept de la chambre constituante dans laquelle les parlementaires des entités fédérées auraient vraiment leur mot à dire laisse l'intervenant dubitatif. Cette idée n'est pas tout à fait neutre puisqu'elle pose la question de savoir si le centre de gravité sera le niveau fédéral ou plutôt le niveau des entités fédérées. Au risque que certains interprètent sa position comme une provocation, M. Calvo n'est pas convaincu qu'il soit indispensable d'associer les parlements des entités fédérées aux réformes de la Constitution. Il ne voit sincèrement pas pourquoi les entités fédérées devraient se pencher sur les réformes constitutionnelles. En outre, vu le morcèlement du paysage politique, un droit de codécision important des entités fédérées pourrait se traduire par une plus grande inertie ou un conservatisme constitutionnel. Il serait plus difficile de trouver des majorités spéciales.

M. Loones indique que son parti est également partisan du double mandat et demande si ce concept ne pourrait logiquement pas être appliqué au Parlement européen. Quant à savoir si les entités fédérées doivent être associées aux révisions de la Constitution, l'intervenant a également pris connaissance des propositions formulées dans les textes du congrès du CD&V. La chambre constitutionnelle proposée serait composée de cent parlementaires, dont cinquante seraient issus de la Chambre des représentants et cinquante des parlements des entités fédérées. À ce propos, M. Loones voudrait réagir à la prise de position de M. Calvo. Pourquoi le fait que les entités devraient se prononcer sur les modifications constitutionnelles serait-il source de davantage de blocages? Les parlements des entités fédérées doivent bien donner leur assentiment à la ratification de traités internationaux. Cela a déjà provoqué pas mal de tensions. En Wallonie, par exemple, on refusait de ratifier l'Accord de libre-échange entre l'UE et le Canada (CETA). L'intervenant n'en a pas fait un problème; lorsqu'une véritable démocratie de 3,5 millions d'habitants se prononce sur un sujet, sa décision est acceptable. Si cela est acceptable pour des textes internationaux, pourquoi cela ne le serait-il pas pour des textes de droit interne? M. Loones veut débattre de la question. On pourrait parvenir à une plus grande transparence et responsabilisation. L'intervenant y voit aussi une possibilité de supprimer les verrous inscrits dans la Constitution et de les remplacer par un système démocratique. La question fondamentale est donc la suivante: a-t-on peur de plus de démocratie?

met elkaar gepraat, aan dezelfde tafel in plaats van dat er naast elkaar wordt gepraat en gewerkt. Daarom verheugt het spreker dat hierover in verschillende partijen wordt nagedacht.

Spreker heeft wel twijfels over het concept van de grondwetgevende kamer met een belangrijke stem voor parlementsleden van de deelstaten. Deze kwestie is niet helemaal neutraal omdat ze samenhangt met de vraag of het zwaartepunt dan wel op het federale dan wel op het deelstatelijke niveau ligt. De heer Calvo is er niet van overtuigd, op het gevaar af dat sommigen dit interpreteren als een provocatie, dat het cruciaal is om de deelstaatarlementen te betrekken in grondwetshervormingen. Hij ziet oprecht niet in waarom de deelstaten zich zouden moeten buigen over grondwetsherzieningen. Bovendien, gelet op de versnippering van het politieke landschap zou een sterke stem van de deelstaten immers kunnen leiden tot meer inertie of constitutioneel conservatisme. Het zal veel moeilijker zijn om bijzondere meerderheden te vinden.

De heer Loones geeft aan dat ook zijn partij voorstander is van het dubbelmandaat en vraagt of dit gegeven niet consequent kan doorgetrokken worden naar het Europees Parlement. Met betrekking tot de vraag of de deelstaten moeten betrokken worden bij grondwetsherzieningen, heeft spreker ook kennis genomen van de voorstellen in de congresteksten van de CD&V. De voorgestelde grondwettelijke kamer zou bestaan uit honderd parlementsleden waarvan vijftig uit de Kamer van volksvertegenwoordigers komen en vijftig uit de deelstaatarlementen. In dit verband wil de heer Loones reageren op de stellingname van de heer Calvo. Waarom zou het feit dat deelstaten zich moeten uitspreken over grondwetswijzigingen leiden tot meer blokkering? Bij de goedkeuring van internationale verdragen moeten de deelstaatarlementen daar ook mee instemmen. Het heeft er al behoorlijk om gespannen. In Wallonië stond men bijvoorbeeld weigerachtig tegenover de ratificering van het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Canada (CETA). Spreker heeft dat niet geproblematiseerd; wanneer een volwaardige democratie van 3,5 miljoen inwoners zich daarover uitspreekt is dat aanvaardbaar. Als het aanvaardbaar is voor internationale teksten, waarom zou het dan niet kunnen voor internrechtelijke teksten? De heer Loones wil het debat voeren. Dit zou kunnen leiden tot grotere transparantie en responsabilisering. Spreker ziet hierin ook een mogelijkheid om de bestaande grendels in de Grondwet te laten wegvallen. Ze kunnen dan vervangen worden door een democratisch systeem. De kern van de vraag is dus: gaat het hier om angst voor meer democratie?

L'intervenant juge intéressant l'exposé de Mme Brouwers relatif à la chambre constitutionnelle, mais tient à mettre en évidence une possible contradiction. Il est vrai que si l'on veut maintenir une institution, il faut veiller à ce qu'elle ait suffisamment à faire. Or les propositions relatives à la chambre constitutionnelle n'attribuent à celle-ci que quelques compétences: modifier la Constitution et les lois spéciales et nommer les magistrats de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et du Conseil supérieur de la justice. Est-ce suffisant pour Mme Brouwers?

M. Calvo confirme que la coopération au niveau personnel est une bonne manière de réduire le nombre de professionnels de la politique tout en garantissant l'efficacité. Lorsque différentes personnes doivent s'accorder, elles sont forcées de communiquer et de se concerter. Lorsque les mêmes personnes suivent certains dossiers au nom de leur parti, cela permet de gagner du temps. C'est un argument solide en faveur du double mandat. Pour M. Calvo, il faudrait idéalement y ajouter une superstructure composée de membres élus via une circonscription électorale fédérale et non répartis en groupes linguistiques ou entités fédérées. En combinant une telle circonscription électorale fédérale, sans appartenance linguistique ni quotas, et un élément confédéral, à savoir le double mandat, on obtiendrait un parlement national constitué à partir des chambres régionales. Selon l'intervenant, les deux éléments sont aussi importants l'un que l'autre et il est nécessaire de faire la somme de ces deux forces.

M. Loones pense que cette discussion constitue l'essentiel de tout l'exercice d'évaluation de la commission. L'argumentation en faveur d'un système plus simple, dans lequel les parlementaires agissent dans l'ensemble des domaines, peut également aboutir à la conclusion qu'il faut faire en sorte que les compétences ne soient plus réparties entre différents parlements. Si toutes les compétences sont concentrées au niveau des entités fédérées, un parlementaire pourra directement traiter la totalité des matières et le double mandat ne sera plus nécessaire.

M. Calvo répond qu'il s'agit là effectivement du point essentiel sur lequel leurs opinions divergent. M. Loones est persuadé que la solution réside dans des compétences plus homogènes. Au contraire, l'intervenant estime que l'élément le plus important est l'architecture générale, parce qu'il ne croit pas qu'il soit possible de définir des ensembles de compétences véritablement homogènes. Il y aura toujours des interactions au sein des thèmes ou des matières. Par exemple, plusieurs compétences se rejoignent dans le cadre de la crise énergétique: la

Spreker vindt het betoog van mevrouw Brouwers over de grondwettelijke kamer interessant, maar wil toch wijzen op een mogelijke contradictie. Het klopt dat als men een instelling in stand wil houden, dat ervoor moet gezorgd worden dat ze voldoende te doen heeft. In de voorstellen met betrekking tot de grondwettelijke kamer zou die evenwel als enige bevoegdheid hebben het wijzigen van de Grondwet en de bijzondere wetten, het benoemen van de magistraten van het Grondwettelijk Hof en van de Raad van State en van de Hoge Raad voor de Justitie. Vindt zij dit dan wel voldoende?

De heer Calvo bevestigt dat de samenwerking op personeel niveau een goede manier is om het aantal beroeps-politici terug te dringen en tegelijk garant staat voor efficiëntie. Als verschillende mensen moeten afstemmen vergt dat communicatie en overleg. Het is tijdsbesparend als bepaalde dossiers door dezelfde mensen voor hun partij worden opgevolgd. Dat is een sterk argument voor het dubbelmandaat. Voor de heer Calvo komt daar dan idealiter nog een bovenbouw bij van verkozenen via een federale kieskring, die niet worden opgedeeld in taalgroepen of deelstaten. Door de combinatie van zo'n federale kieskring, zonder taalaanhangigheid of quota, met iets confederaal, namelijk het dubbelmandaat, zou men een nationaal parlement krijgen dat wordt opgebouwd vanuit de regionale kamers. Volgens spreker zijn die twee even belangrijk en is de optelsom van die twee krachten nodig.

De heer Loones meent dat deze discussie de essentie van het geheel van deze evaluatie-oefening betreft. De argumentatie met het oog op een eenvoudiger systeem met parlementsleden die handelen over het geheel, kan ook tot de conclusie leiden dat men ervoor moet zorgen dat de bevoegdheden niet meer verspreid zijn tussen verschillende parlementen. Als alle bevoegdheden op het deelstatelijk niveau geconcentreerd zijn, kan dat ene parlements lid onmiddellijk de totaliteit van de materies vastpakken en is het dubbelmandaat niet meer nodig.

De heer Calvo antwoordt dat hier inderdaad de kern ligt van datgene waarover zij van mening verschillen. De heer Loones is ervan overtuigd dat de oplossing ligt in meer homogene bevoegdheden. Spreker vindt daarentegen dat de algemene architectuur het allerbelangrijkste is omdat hij niet gelooft dat echte homogene bevoegdheidspakketten mogelijk zijn. Er zal altijd een interactie zijn binnen thema's of materies. Zo komen, bijvoorbeeld inzake de energiecrisis, verschillende bevoegdheden samen: fiscaliteit, consumentenbeleid,

fiscalité, la politique des consommateurs, la protection sociale, etc. Une répartition des compétences parfaitement homogène est inconcevable. Le problème du débat institutionnel au cours des dernières décennies tient au fait que l'on a énormément parlé des compétences et que l'on a très peu réfléchi à l'architecture institutionnelle générale.

L'intervenant précise encore que son scepticisme à l'égard du renforcement du rôle des entités fédérées dans la procédure de révision de la Constitution ne procède pas d'une peur de la démocratie. En effet, il a la conviction que le fait de rassembler le niveau fédéral et les entités fédérées pour la révision de la Constitution ne rend pas forcément le processus démocratique plus clair et plus efficace. Selon la conception du groupe Groen, la procédure de révision de la Constitution relève de l'État fédéral, et il incombe aux parlementaires fédéraux flamands, francophones et germanophones d'échanger abondamment à ce sujet. Selon M. Calvo, les partis, et en particulier ceux qui ont encore de grandes ambitions institutionnelles, doivent donc faire preuve de réserve sur la question de la participation des entités fédérées à la procédure de révision de la Constitution. De plus, il ne comprend pas pourquoi la nécessité d'une plus grande participation des entités fédérées serait plus évidente pour la Constitution que pour la politique climatique ou la politique de mobilité.

Mme Brouwers déclare que les entités fédérées sont déjà associées aux révisions de la Constitution, puisque le Sénat compte cinquante sénateurs des entités fédérées. Si quelqu'un pense encore pouvoir mener une réforme de l'État sans le Sénat, composé principalement de sénateurs des entités fédérées, il se trompe. D'un point de vue démocratique, il est à peine croyable que M. Calvo défende la thèse selon laquelle les entités fédérées ne devraient pas être associées à ce processus. Mme Brouwers juge que cette participation est absolument indispensable quand il s'agit de questions institutionnelles. L'idée d'un parlement national avec des chambres régionales est séduisante, mais si on y associe directement une circonscription électorale fédérale, le CD&V ne veut pas en entendre parler.

Il est exact que le CD&V souhaite que la chambre constituante ait aussi la principale compétence dont le Sénat dispose aujourd'hui. Dès lors que cette chambre aura effectivement moins de travail que le Sénat actuel, il ne devra pas s'agir d'une institution permanente, mais bien d'une assemblée qui se réunit lorsque c'est nécessaire. En se référant aux propos du professeur Moonen à ce sujet, l'intervenante indique qu'il faudra néanmoins conférer un minimum de fondement constitutionnel à

sociale bescherming enz. Een perfect homogene bevoegdheidsverdeling valt niet te bedenken. Het probleem van het institutioneel debat van de afgelopen decennia is dat er heel veel over bevoegdheden is gepraat en heel weinig is nagedacht over de algemene institutionele architectuur.

Spreker geeft nog aan dat zijn scepsis ten aanzien van een sterkere rol voor de deelstaten bij de grondwetgevende procedure niet is ingegeven door angst voor democratie. Het is immers zijn overtuiging dat wanneer voor de grondwettelijke procedure de optelsom wordt gemaakt van het federale niveau en de deelstaten, het democratische proces niet per definitie helderder is, of meer en beter plaatsvindt. In de opvatting van de Groenfractie komt de grondwetgevende procedure aan de Federale Staat toe en zijn het de Nederlandstalige, Franstalige en Duitstalige federale parlementsleden die daarover volop van gedachten moeten wisselen. Zeker de partijen die nog grote institutionele ambities hebben, moeten daarom terughoudend zijn als het gaat om de inbreng van de deelstaten in de grondwettelijke procedure, aldus de heer Calvo. Bovendien begrijpt hij niet waarom de noodzaak van een grotere inbreng van de deelstaten meer zou opgaan voor de Grondwet dan voor het klimaat- of mobiliteitsbeleid.

Mevrouw Brouwers verklaart dat momenteel, met vijftig deelstaatsenatoren, de deelstaten al bij Grondwetsherzieningen betrokken zijn. Als iemand denkt nog een staatshervorming te kunnen doen zonder de Senaat, die voornamelijk uit deelstaatsenatoren bestaat, dan vergist hij zich. Het is vanuit democratisch oogpunt dus bijna niet te geloven dat de heer Calvo de stelling verdedigt dat de deelstaten niet hoeven betrokken te worden. Zeker als het gaat over institutionele aangelegenheden vindt mevrouw Brouwers dat absoluut noodzakelijk. Het idee van een nationaal parlement met regionale kamers is op zich een waardevol idee, maar als daar meteen een federale kieskring aan wordt gekoppeld, is CD&V daar niet voor te vinden.

Het klopt dat CD&V wenst dat de grondwetgevende kamer de belangrijkste bevoegdheid die de Senaat nu heeft ook zou hebben. Aangezien deze kamer daarmee inderdaad minder omhanden heeft dan de huidige Senaat hoeft deze dan ook geen permanente instelling te zijn: wanneer en als het nodig is, komen ze samen. Verwijzend naar wat professor Moonen daarover zei, moet er wel een minimum aan grondwettelijke regeling van zo'n platform zijn. Met het oog op een transparante

une telle plateforme. Cela semble indispensable pour assurer la transparence de son fonctionnement. Selon le CD&V, la nature spécifique de la structure fédérale belge requiert une nouvelle méthode particulière qui permette de réaliser simultanément les objectifs cruciaux suivants: la garantie de la stabilité de la Constitution en tant que norme supérieure, le maintien du respect des équilibres institutionnels existants et une réforme de l'État qui soit soutenue par une majorité des membres des parlements des entités fédérées.

Le CD&V ne confierait pas la compétence d'assentiment aux traités internationaux à la chambre constituante, parce que cette compétence est déjà exercée aujourd'hui par les entités fédérées. Il est vrai que les parlements des entités fédérées adoptent parfois leur propre position en la matière; qu'on le veuille ou non, c'est aussi leur mission. Comme le disait feu le professeur Rimanque, l'assentiment aux traités internationaux est une question qui est liée en partie à la manière dont la compétence des entités fédérées de conclure des traités prendra forme. Dès la réforme de l'État de 1993, une compétence très étendue a été confiée aux entités fédérées dans le domaine des relations internationales. Cette compétence a donné lieu à des accords de coopération, qu'il faudrait pourtant réformer. Néanmoins, si la chambre constituante devenait totalement compétente pour les traités mixtes, seul le niveau fédéral aurait l'initiative dans le cadre de la procédure d'assentiment parlementaire, ce qui reviendrait à une refédéralisation considérable à laquelle le CD&V ne peut souscrire.

L'intervenante évoque un autre point intéressant: la représentation internationale à partir des parlements, par exemple dans les assemblées internationales de l'OTAN, du Conseil de l'Europe, etc. Cette mission pourrait être confiée intégralement à la chambre constituante, qui compterait autant de députés que de sénateurs. On pourrait alors opter pour une certaine spécialisation en fonction de l'institution. Aujourd'hui, des sénateurs sont membres de l'assemblée de l'OTAN, alors que le Sénat n'est pas compétent en matière de défense. À l'inverse, des députés sont membres du Conseil de l'Europe et doivent, pour ainsi dire, y siéger dans la commission Culture. Heureusement, il y a aussi des sénateurs qui sont membres du Conseil de l'Europe, de sorte qu'il est possible de mieux harmoniser les compétences. À cet égard, on pourrait certainement moduler la participation aux réunions internationales par rapport aux compétences propres des entités fédérées.

On ne saurait trop insister sur le fait que la discussion sur l'avenir et le rôle du Sénat doit être intégrée dans le

werking lijkt dat noodzakelijk. De bijzondere aard van het federaal bestel in België vergt volgens CD&V een nieuwe, bijzondere methodiek die tegelijk de volgende cruciale doelstellingen realiseert: het garanderen van de stabiliteit van de Grondwet als hoogste norm, het blijvend respecteren van de bestaande institutionele evenwichten en een staatshervorming die wordt gedragen door een meerderheid van de leden van de deelstaatarlementen.

De bevoegdheid tot goedkeuring van de internationale verdragen zou CD&V niet aan de grondwetgevende kamer verlenen omdat die bevoegdheid nu al bij de deelstaten ligt. De deelstaatarlementen nemen daar inderdaad soms hun eigen standpunt over in, tot spijt van wie het benijdt, maar dat is ook hun taak. Wijlen professor Rimanque stelde daarover: «het verlenen van instemming met internationale verdragen is een vraagstuk dat mede afhankelijk is van de wijze waarop de verdragsbevoegdheid van de deelgebieden gestalte zal krijgen.» Reeds door de Staatshervorming van 1993 werd een heel vergaande bevoegdheid verleend aan de deelstaten op gebied van internationale betrekkingen. Die werd vertaald in samenwerkingsakkoorden, die weliswaar aan herziening toe zijn. Maar als de grondwetgevende kamer volledig bevoegd zou worden voor gemengde verdragen zou heel het initiatief voor de parlementaire instemmingsprocedure op het federale niveau komen te liggen, wat toch zou neerkomen op een aanzienlijke herfederalisering, waar CD&V niet mee akkoord kan gaan.

Een ander interessant punt is wel de internationale vertegenwoordiging vanuit de parlementen, bijvoorbeeld in internationale assemblees van de NAVO, de Raad van Europa en dergelijke. Dat kan wel integraal worden toegewezen aan de grondwetgevende kamer, waar er evenveel Kamerleden als senatoren zijn. Naargelang van de instelling kan dan geopteerd worden voor een zekere specialisatie. Nu zijn er senatoren lid van de NAVO-assemblee, terwijl de Senaat niet bevoegd is voor defensie. Er zijn omgekeerd ook Kamerleden die lid zijn van de Raad van Europa, en daar bij wijze van spreken in de commissie cultuur moeten zetelen. Gelukkig zijn er nu ook wel senatoren die lid zijn van de Raad van Europa zodat een betere afstemming op de bevoegdheden mogelijk is. Op dat vlak is verdere finetuning van de deelname aan internationale vergaderingen met betrekking tot de eigen bevoegdheden van de deelstaten zeker mogelijk.

Het kan niet genoeg benadrukt worden dat de toekomst en de rol van de Senaat niet los kan gezien worden van

débat sur la future structure de l'État dans son ensemble. La nécessité de renforcer la démocratie est un point de départ intéressant, et le système représentatif est un élément essentiel de la démocratie. Selon Mme Brouwers, la légitimité démocratique et l'efficacité du régime politique sont d'une importance capitale pour restaurer la confiance dans la politique.

Pour le groupe de M. De Caluwé, il est clair qu'il faut supprimer le Sénat. La Belgique n'a pas besoin d'une assemblée distincte s'adonnant à la fixation d'un agenda politique en prenant toute seule des initiatives sous la forme de résolutions, de rapports d'information, de questions, de propositions de loi, etc. C'est le rôle des assemblées directement élues, comme la Chambre des représentants ou les parlements des entités fédérées. Dans ces assemblées, les parlementaires doivent se concentrer sur leur fonction législative et de contrôle.

Cela fait trente ans que l'on s'est aperçu que la place du Sénat dans le système constitutionnel était difficilement tenable. Lors des Accords de la Saint-Michel, que l'Open Vld n'a pas soutenus, l'une des principales critiques émises portait sur la réforme du Sénat. La solution bancaire appliquée de 1995 à 2014, avec le droit d'évocation, les grands collèges électoraux par groupe linguistique, les sénateurs de Communauté et les sénateurs cooptés, n'a pas du tout été un succès. C'était une bonne chose, en 2014, de supprimer au moins les sénateurs élus directement.

S'il fallait aujourd'hui, comme on l'a fait en 1830, réorganiser ce pays, il est probable que personne ne défendrait la coexistence de deux assemblées élues. Lors des auditions, les experts ont relevé avec raison que les démocraties modernes optent encore rarement pour le bicaméralisme classique. La raison historique à l'origine d'une sorte de chambre haute, qui était censée jouer un rôle conservateur pour tempérer les ardeurs de la chambre basse, plus démocratique, est aujourd'hui totalement caduque. Les parlements de nos entités fédérées sont eux aussi monocaméraux et personne ne le perçoit comme une atteinte à la démocratie.

Le rôle modérateur d'un Sénat, qui empêche qu'un vote unique à la Chambre des représentants suffise pour modifier des lois fondamentales telles que la Constitution, peut également être incarné d'autres manières. Une des pistes pourrait être de rendre obligatoire, à la Chambre des représentants, en cas de modification de la Constitution ou d'une loi spéciale, la seconde lecture avec une période de répit après un premier vote. Cette procédure a été introduite après la réduction du rôle législatif du Sénat, intervenue en 2014.

het debat over de toekomstige staatsinrichting in haar geheel. De invalshoek van de noodzakelijke versterking van de democratie is interessant. Het representatief stelsel is daar een wezenlijk onderdeel van. Democratische legitimiteit en effectiviteit van het politieke stelsel zijn immers van wezenlijk belang voor het herstel van het vertrouwen in de politiek, aldus mevrouw Brouwers.

Voor de fractie van de heer De Caluwé is het duidelijk dat de Senaat dient te worden afgeschaft. Er is in België geen nood aan een afzonderlijke assemblee die aan politieke agendasetting doet via eigen initiatieven in de vorm van resoluties, informatieverslagen, vragen, wetsvoorstellen, enz. Daarvoor dienen de rechtstreeks verkozen assemblees, zoals de Kamer van volksvertegenwoordigers of de deelstaatarlementen. Parlementsleden moeten zich daar concentreren op hun wetgevende en controlerende functie.

Dat de Senaat in het grondwettelijk bestel moeilijk houdbaar is, werd dertig jaar geleden al vastgesteld. In het Sint-Michielsakkoord, waaraan Open Vld geen steun heeft verleend, was de hervorming van de Senaat één van de belangrijkste punten van kritiek. De halfbakken oplossing van 1995 tot en met 2014 – met het evocatierecht, de grote kiescolleges per taalgroep, de gemeenschapssenatoren en de gecoöpteerden – was helemaal geen succes. Het is goed dat in 2014 minstens de verkozen Senaat werd afgevoerd.

Mocht men nu, zoals in 1830 dit land opnieuw inrichten, dan zou men er wellicht niet voor pleiten om twee verkozen assemblees naast elkaar te zetten. Tijdens de hoorzittingen is correct opgemerkt dat moderne democratieën nog zelden kiezen voor een klassiek tweekamerstelsel. De historische reden achter het bestaan van een soort hogerhuis, dat als een soort «conservatieve factor» zou moeten dienen om het meer democratische lagerhuis in te tomen, is vandaag volledig achterhaald. Ook onze deelstaatarlementen zijn unicameraal en niemand ondervindt dat als een democratisch probleem.

De matigende rol van een Senaat, die garandeert dat één enkele stemming in de Kamer van volksvertegenwoordigers niet volstaat om fundamentele wetten, zoals de Grondwet, te wijzigen, kan ook op andere manieren worden gerealiseerd. Zo kan de tweede lezing met een rustperiode na een eerste stemming, een procedure die werd ingevoerd in de Kamer van volksvertegenwoordigers na de inperking van de wetgevende rol van de Senaat in 2014, ook een verplichting worden in de Kamer bij het wijzigen van de Grondwet of bijzondere wetten.

Le rôle du Sénat en tant que chambre de réflexion est également relatif. Si le Sénat réformé a certes produit quelques rapports intéressants depuis 2014, cela ne justifie en aucun cas son coût élevé et sa lourde structure. Même sous le précédent Sénat, de nombreuses initiatives ont fini par empiéter sur le domaine politique, comme les questions éthiques. Il n'est pas besoin d'une assemblée parlementaire telle que le Sénat pour pouvoir travailler en toute sérénité, ce qui est censé conduire à de meilleurs résultats.

L'actuel droit de poser des questions écrites au gouvernement fédéral est même une aberration totale puisque le Sénat n'a pas le pouvoir de contrôler le gouvernement. Il n'est pas logique que le fait de siéger au Sénat permette aux parlementaires des entités fédérées d'adresser des questions au niveau fédéral. La fonction de contrôle est remplie par la Chambre des représentants.

De même, le vote de résolutions est en fait un instrument plutôt inefficace. Le Sénat n'est pas en mesure de demander a posteriori des comptes aux gouvernements pour vérifier s'ils ont donné suite ou non aux résolutions votées.

Dans les domaines examinés ci-dessus, le Sénat est en tout cas superflu. L'avis de l'Open Vld quant au rôle du Sénat dans notre système fédéral est un peu plus nuancé. L'intervenant rappelle à ses collègues nationalistes flamands qu'ils ont jadis été les plus grands défenseurs de l'existence d'une institution dans laquelle les entités fédérées pourraient participer au niveau fédéral. Un Sénat des entités fédérées figure même en bonne place dans les fameuses résolutions flamandes de 1999.

Les experts ont en outre fait remarquer avec raison que tous les pays fédéraux – à l'exception de la Micronésie et de quelques autres pays – prévoient une participation de leurs entités fédérées à leur système parlementaire national. Le fédéralisme signifie en effet que la souveraineté et le pouvoir législatif sont répartis sur plusieurs niveaux et que les entités fédérées disposent donc elles aussi d'une forme de représentation au niveau fédéral, *a fortiori* si la discussion porte sur les règles fondamentales de l'État. Notre système politique n'est cependant pas un fédéralisme classique, mais présente aussi deux caractéristiques spécifiques, celles de la participatie et des compétences exclusives.

L'existence de la participatie fait qu'il faut nuancer l'idée que les entités fédérées sont représentées par l'entremise d'un Sénat. Dans la pratique, la logique qui prévaut aujourd'hui est une logique participative qui veut que

Ook de rol van de Senaat als reflectiekamer is relatief. Hoewel de hervormde Senaat sinds 2014 zeker een aantal interessante rapporten heeft opgesteld, verantwoordt dit geenszins de hoge kost en zware structuur van de Senaat. Zelfs onder de vorige Senaat bleken veel initiatieven ultiem toch in politiek vaarwater te komen, zoals ethische thema's. Het werken in de luwte dat tot betere resultaten zou leiden, vereist op zich niet het bestaan van een parlementaire assemblee zoals de Senaat.

Het huidige schriftelijke vragenrecht ten aanzien van de federale regering is zelfs helemaal een aberratie te noemen, gezien de Senaat geen controlerende rol speelt ten aanzien van die regering. Het is niet logisch dat deelstaatsparlementsleden vragen opmaken voor het federale niveau vanuit hun functie in de Senaat. Die controlerende functie situeert zich in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Ook het stemmen van resoluties is eigenlijk een vrij tandeloos instrument. De Senaat heeft geen manieren om de regeringen achteraf aan te spreken of zij er gevolg aan hebben gegeven of niet.

Op bovenstaande vlakken is de Senaat alvast overbodig. Over de rol van de Senaat in ons federale bestel is de mening van Open Vld iets genuanceerder. Hij herinnert de Vlaams-nationale collega's eraan dat zij in het verleden de grootste voorstanders waren van het bestaan van een instelling waarin de deelstaten zouden kunnen deelnemen op het federale niveau. Een Senaat van de deelstaten staat zelfs prominent in de befaamde Vlaamse resoluties uit 1999.

Er is verder correct aangehaald door de experten dat alle federale landen – op Micronesië en enkele andere na – een betrokkenheid van de deelstaten kennen in hun parlementair stelsel op nationaal niveau. Federalisme betekent inderdaad dat de soevereiniteit en de wetgevende bevoegdheid over meerdere niveaus wordt verspreid en dat de deelgebieden dus ook een vorm van vertegenwoordiging hebben op het federale niveau, zeker als het gaat over de fundamentele spelregels van de Staat. Ons politiek stelsel is echter geen klassiek federalisme, maar heeft ook twee specifieke kenmerken, namelijk de participatie en de exclusieve bevoegdheden.

In de praktijk betekent de participatie dat de idee dat de deelstaten via een Senaat worden vertegenwoordigd, moet worden genuanceerd. In de praktijk geldt immers vandaag vooral een partijpolitieke logica om

l'on forme des majorités pour réaliser des réformes. Nous connaissons tous le déroulement classique d'une réforme de l'État: les présidents de partis concluent un accord, auquel les parlementaires de la Chambre et du Sénat donnent ensuite le feu vert.

Le risque que des députés et des sénateurs des entités fédérées d'un même parti adoptent des positions diamétralement opposées est finalement très faible. Si discussion il y a, elle se déroulera principalement en coulisse, et non au Parlement. On peut le regretter, mais tant que les partis politiques joueront le rôle qui est le leur, ce sera dans une certaine mesure la réalité.

Il n'en reste pas moins utile et nécessaire que les parlementaires fédéraux et ceux des entités fédérées se rencontrent et débattent afin de faire aboutir des réformes. Ainsi, s'agissant, par exemple, de la répartition des compétences dans le domaine de la culture ou de l'enseignement, il serait absurde que seuls les parlementaires fédéraux aient leur mot à dire en la matière, sans avoir aucune connaissance de la réalité du terrain. Cela serait d'ailleurs aussi difficilement défendable du point de vue démocratique.

L'intervenant veut éviter de s'enfermer dans une logique participative et de l'ancrer dans la Constitution, laquelle ne mentionne même pas l'existence de partis. Les partis nationaux créés après 1830 ont ensuite été scindés par groupe linguistique. Mais, comme les experts l'ont fait remarquer, il y a aussi des pays fédéraux où les partis sont scindés par niveau politique. Il n'est pas exclu que l'on en revienne à long terme à des partis fédéraux ou que des partis qui défendent un programme différent se développent au niveau des entités fédérées.

La deuxième spécificité de l'État fédéral belge réside dans ses compétences exclusives. De nombreux pays fédéraux partent du principe que les entités fédérées doivent pouvoir participer au processus décisionnel fédéral, mais la quasi-totalité d'entre eux se caractérisent par des compétences partagées. Si deux niveaux sont compétents pour une même matière, alors il est normal que les entités fédérées puissent participer aux discussions y afférentes au niveau fédéral. C'est un principe qui n'existe pas chez nous.

Le fait que des élus régionaux s'expriment sur des questions exclusivement fédérales telles que la défense, la sécurité, la justice, etc., est donc contraire à la logique de notre système et crée la confusion quant au rôle respectif de chacun. Les entités fédérées doivent avoir leur mot à dire dans les matières qui doivent être gérées conjointement. Telles sont les règles du jeu institutionnelles en vigueur en Belgique. Au final, il reste deux modèles.

meerderheden te vormen om tot hervormingen te komen. We kennen allemaal het klassieke verloop van een staatshervorming: de partijvoorzitters sluiten een akkoord en vervolgens drukken de parlementsleden in Kamer en Senaat op het groene knopje.

De kans dat uiteindelijk Kamerleden en deelstaatsenatoren van eenzelfde partij diametraal tegenover elkaar zullen staan is erg klein. Als er discussie is, zal die in de eerste plaats binnenskamers verlopen en niet in het Parlement. Men kan dat betreuren, maar zolang de politieke partijen de rol spelen die ze hebben, zal dit tot op zekere hoogte de realiteit zijn.

Dat neemt niet weg dat de ontmoeting en het debat tussen de parlementsleden van het federale niveau en de deelstaten nuttig en noodzakelijk is bij de totstandkoming van hervormingen. Bijvoorbeeld over de bevoegdheidsverdeling inzake cultuur of onderwijs zou het maar al te gek zijn dat enkel federale parlementsleden daar iets over zouden te zeggen hebben, zonder enige kennis van de werking op het terrein. Dat zou ook democratisch moeilijk uit te leggen zijn.

Verder wil spreker ook vermijden om te veel vanuit een participatief kader te denken en om dit in te bakken in de Grondwet, die bovendien zelfs het bestaan van partijen niet vermeldt. De ontstane nationale partijen zijn vervolgens gesplitst per taalgroep. Maar zoals experts hebben opgemerkt, zijn er ook federale landen waar de partijen zich opsplitsen per beleidsniveau. Misschien keren we op langere termijn zelfs terug naar federale partijen of ontwikkelen er zich op deelstaatniveau partijen die een ander programma nastreven.

Het tweede specifieke kenmerk van de Belgische Federale Staat zijn de exclusieve bevoegdheden. Veel federale landen gaan uit van het principe dat de deelgebieden moeten kunnen deelnemen aan de federale besluitvorming, maar zowat al deze landen kennen het gegeven van de gedeelde bevoegdheden. Als twee niveaus bevoegd zijn voor eenzelfde materie, dan is het inderdaad logisch dat ook de deelstaten daarover kunnen meepraten op het federale niveau. Wij kennen dat principe niet.

In die context is het helemaal niet logisch dat regionale verkozenen zich uitspreken over exclusief federale thema's zoals defensie, veiligheid, justitie, enz. Dat leidt tot een vervaging van ieders rol. De deelstaten moeten kunnen meebeslissen over zaken die wel gemeenschappelijk dienen te worden geregeld. Dat zijn in België net de institutionele spelregels. Eigenlijk blijven er dan twee modellen over.

Le premier modèle consiste à conserver une Chambre des représentants fédérale, avec, en plus, une Chambre des entités fédérées. Dans des cas spécifiques, les deux chambres examineraient certaines décisions chacune séparément, comme la modification de la Constitution ou la désignation de juges à la Cour constitutionnelle. Cela impliquerait le maintien d'un Sénat en version très allégée.

M. De Caluwé doute que ce soit le meilleur modèle. Le propre du fédéralisme en Belgique est précisément l'imbrication étroite des niveaux du fait de l'exclusivité des compétences. Quand on parle d'institutions, de compétences, de financement, de conflits d'intérêts, etc., on doit pouvoir examiner les choses de manière globale.

C'est pourquoi l'intervenant plaide en faveur d'un deuxième modèle. Ne pourrait-on pas, pour un certain nombre de tâches institutionnelles pour lesquelles l'implication des entités fédérées est considérée comme importante, compléter la Chambre fédérale par un certain nombre de représentants des entités fédérées? Un tel système existe d'ailleurs déjà dans notre Constitution; les Chambres réunies s'assemblent dans un certain nombre de cas bien définis. Rien n'empêche de prévoir cette possibilité lorsqu'il y a d'autres décisions importantes à prendre. De surcroît, cela ne nécessiterait aucune structure sous-jacente lourde, puisque l'assemblée se réunirait uniquement quand la situation le requiert.

En outre, nous devons prévoir, dans nos structures, des possibilités supplémentaires de collaboration et de coordination entre les différents parlements. Il ne faut pas d'emblée tirer un trait sur la fonction de concertation que le Sénat assume aujourd'hui dans une certaine mesure. L'intervenant pense, par exemple, au comité d'avis fédéral chargé des questions européennes. Sur le papier, il s'agit d'une commission mixte composée de députés, de sénateurs et de parlementaires européens, mais dans la pratique, ce sont surtout des députés et des parlementaires des entités fédérées qui suivent ensemble la politique européenne. Cela doit demeurer possible, sans qu'il faille pour autant un passage obligé par le Sénat.

L'intervenant prend l'exemple du Dialogue interparlementaire sur le Climat. Cette réunion n'a même pas d'existence formelle puisque les députés et les parlementaires des entités fédérées ne peuvent pas siéger ensemble au sein d'une commission. On aurait pu s'attendre à ce qu'elle soit organisée au Sénat, mais il était impossible d'y faire siéger les experts en matière de climat des différents parlements. M. De Caluwé souhaite dès lors

Het eerste model is dat we een federale Kamer van volksvertegenwoordigers behouden met daarnaast ook een Kamer van de deelstaten, waarbij dan in specifieke gevallen de twee kamers zich elk apart zouden buigen over bepaalde beslissingen, zoals het wijzigen van de Grondwet of het aanwijzen van rechters in het Grondwettelijk Hof. Dat zou dus het behoud betekenen van een Senaat extra light.

De heer De Caluwé betwijfelt of dit het beste model zou zijn. Het eigene aan het federalisme in België is door de exclusiviteit van de bevoegdheden net de nauwe verwevenheid van de niveaus. Wanneer gepraat wordt over instellingen, bevoegdheden, financiering, belangenconflicten, enzovoort, dan moet dat globaal kunnen bekeken worden.

Daarom wil spreker een pleidooi houden voor een tweede model. Kan voor een aantal institutionele taken, waarbij de betrokkenheid van de deelstaten belangrijk wordt geacht, de federale Kamer niet aangevuld worden met een aantal vertegenwoordigers van de deelstaten? Zo'n systeem bestaat trouwens al in onze Grondwet; de Verenigde Kamers vergaderen samen in een aantal strikt omschreven gevallen. Niets sluit uit dat die gevallen ook worden uitgebreid tot een aantal andere belangrijke beslissingen. Dit vereist bovendien geen zware onderliggende structuur, omdat de vergadering slechts ad hoc zou samenkomen.

Daarnaast is er in onze structuren nood aan bijkomende mogelijkheden van de diverse parlementen om samen te werken en te coördineren. De overlegfunctie die de Senaat vandaag tot op zekere hoogte vervult, moet niet zomaar worden weggegooid. Spreker denkt bijvoorbeeld aan het adviescomité voor Europese Aangelegenheden. Dat is op papier een gemengde commissie van Kamerleden, senatoren en Europese parlementsleden, maar in de praktijk zijn het vooral Kamerleden en deelstaatarbeiders die samen het Europese beleid opvolgen. Dat moet absoluut mogelijk blijven, zonder dat daarvoor de omweg van de Senaat nodig is.

Spreker wijst ook op het voorbeeld van de Interparlementaire Klimaatdialoog. Formeel bestaat deze vergadering zelfs niet, omdat Kamerleden en deelstaatarbeiders niet samen in een commissie kunnen zetelen. De verwachting had kunnen bestaan dat men dit in de Senaat kon organiseren, maar daar was het onmogelijk om de klimaatexperten van de diverse parlementen te laten zetelen. De heer De Caluwé wil dus

instaurer la possibilité que des commissions conjointes puissent se réunir par-delà les différents niveaux.

On a pu constater aussi durant la crise de la Covid ou dans d'autres situations impliquant des défis majeurs à quel point il était difficile pour des parlementaires d'adopter une position commune face au pouvoir exécutif. On a parlé à juste titre de la nécessité d'avoir un bras parlementaire qui serve de contrepoids face au Comité de concertation et qui puisse défendre une position conjointe. Et pourquoi pas des commissions d'enquête conjointes ou des commissions spéciales? Chaque Parlement de ce pays ou presque a créé sa propre commission pour examiner la gestion de la crise de la Covid. Sur un certain nombre de points, il aurait certainement été judicieux de procéder à une analyse conjointe.

Il faut prévoir une disposition générique à cet égard. Une coopération interparlementaire plus formelle pourrait être une solution pour les délégations présentes aux réunions internationales.

Toutes ces propositions, à savoir la suppression du Sénat, l'élargissement de la Chambre à des parlementaires des entités fédérées dans des cas constitutionnels limités et l'instauration d'une possibilité formelle de coopération interparlementaire, nous permettraient de rendre notre système parlementaire plus efficace, d'approfondir notre démocratie et de parachever notre système fédéral.

Pour M. Anciaux, le débat sur le bicaméralisme et sur le Sénat doit porter par essence sur le renforcement de la démocratie. Le fait que le Parlement voie son pouvoir et son influence s'amenuiser au sein de notre démocratie parlementaire actuelle doit aussi faire partie de la discussion. Comment faire pour que le pouvoir législatif redevienne le premier pouvoir? Comment faire reculer la partitocratie et redonner toute sa place au débat parlementaire? Le Parlement lui-même a une responsabilité écrasante dans le déclin de la démocratie parlementaire. Dans le débat sur le bicaméralisme, nous devons réfléchir à la manière dont nous pouvons renforcer continuellement la démocratie.

Le débat sur la démocratie directe et l'implication du citoyen dans le processus décisionnel est essentiel. Le Sénat pourrait déjà mettre cette législature à profit pour mener un certain nombre d'expériences. À titre personnel, M. Anciaux dit ne pas être convaincu que le tirage au sort de citoyens puisse contribuer au renforcement de la démocratie représentative, mais il se déclare ouvert à la discussion. Il faut toutefois être conscient du fait

de la possibilité d'inscrire que des commissions communes puissent se réunir sur différents niveaux.

Ook tijdens de covidcrisis of bij andere grote uitdagingen bleek hoe moeilijk het is voor parlementairen om zich gemeenschappelijk te verhouden ten aanzien van de uitvoerende macht. Er is terecht gesproken over een parlementair tegengewicht dat nodig is ten aanzien van het Overlegcomité, dat wel gemeenschappelijk kan optreden. En waarom zelfs geen gemeenschappelijke onderzoekscommissies of bijzondere commissies? Bijna ieder Parlement in dit land had een eigen commissie die de aanpak van de coronacrisis heeft onderzocht. Rond een aantal punten was het zeker zinvol geweest ook een gemeenschappelijke analyse te kunnen maken.

Er is nood aan een generieke bepaling op dat vlak. Meer formele interparlementaire samenwerking zou een oplossing kunnen zijn voor de delegaties in internationale vergaderingen.

Met deze uitgangspunten – de afschaffing van de Senaat, de uitbreiding van de Kamer met deelstaatvertegenwoordigers in beperkte grondwettelijke gevallen en de formele mogelijkheid van interparlementaire samenwerking – kunnen we ons parlementair stelsel efficiënter maken, onze democratie verdiepen en ons federaal systeem vervolledigen.

Voor de heer Anciaux moet het debat over het bicameralisme en over de Senaat in essentie gaan over de versterking van de democratie. Het feit dat in onze parlementaire democratie vandaag de impact en de macht van het Parlement aan banden is gelegd moet deel uitmaken van het debat. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de wetgevende macht terug de eerste macht is? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de partitocratie voor een deel kan teruggedrongen worden, dat in het parlement het debat opnieuw kan worden gevoerd? Het Parlement zelf is voor een groot stuk verantwoordelijk voor de teloorgang van de parlementaire democratie. In het debat over bicameralisme moeten we nadenken hoe we voortdurend de democratie kunnen versterken.

Het debat over de rechtstreekse democratie en het betrekken van de burger bij de besluitvorming is essentieel. De Senaat zou tijdens deze legislatuur al een aantal experimenten kunnen uitwerken. De heer Anciaux is persoonlijk niet overtuigd van de rol van gelote burgers in de versterking van de representatieve democratie, maar hij staat open voor een debat daarover. We moeten echter beseffen dat ons land, en zeker Vlaanderen, een

que notre pays, et assurément la Flandre, figure parmi les pays les plus à la pointe dans le monde en termes de participation par le biais de la société civile. Il ne serait pas inutile d'associer davantage la société civile dans la démocratie représentative et d'instaurer ainsi une démocratie hybride. C'est un point qui mérite d'être examiné. Comment faire pour associer davantage les organisations qui permettent aux citoyens de devenir plus autonomes et de s'émanciper, sans leur conférer un pouvoir secret, comme c'était le cas par le passé avec la polarisation?

M. Anciaux trouve que le débat actuel se déroule avec correction, que la majorité des collègues ne versent pas dans le populisme qui est tellement fréquent lorsqu'il est question du Sénat et du bicaméralisme. Nous devons d'ailleurs porter un regard critique sur le rôle qui est celui du Sénat aujourd'hui. L'intervenant dit n'avoir entendu personne plaider en faveur du maintien du Sénat dans sa forme actuelle. La fonction de sénateur est souvent assez frustrante et peu enthousiasmante. Le Sénat ne contrôle pas le gouvernement et son rôle se limite à établir des rapports d'information. Non que ceux-ci soient inintéressants, mais il faudrait qu'ils soient davantage un instrument qui permettrait aux parlements des entités fédérées et à la Chambre de se mettre au travail. Si ces rapports d'information contenaient des propositions de décret ou de loi détaillées, on en ferait un meilleur usage. Pour cela, il ne faut pas changer la loi; on pourrait simplement adapter le fonctionnement interne du Sénat. Mais, fondamentalement, on devra procéder à une réforme si l'on veut que le Sénat continue à jouer un rôle. Selon l'intervenant, cette réforme doit répondre à la question de savoir comment le Sénat peut contribuer au renforcement de la démocratie dans notre pays.

Le sénateur trouve intéressants les propos de M. De Caluwé, qui a souligné que jadis, le nationalisme flamand se faisait l'avocat du Sénat en tant que chambre des entités fédérées. M. Anciaux a lui aussi défendu cette idée avec force par le passé. Le Sénat n'est pas devenu ce qu'il devait être, tout le monde le reconnaît. Il serait toutefois dangereux, pour cette raison, de supprimer le Sénat en tant que représentation des entités fédérées. Il s'agit de choisir de vivre et travailler l'un avec l'autre ou en parallèle l'un de l'autre, de débattre ensemble ou chacun de son côté, de rendre le débat possible ou de ne même pas tenter de se convaincre mutuellement en se contentant de communiquer le point de vue du parlement de son entité fédérée.

L'intervenant rappelle que la Wallonie a le droit de faire obstacle à un traité international. Un traité international peut seulement être approuvé ou rejeté, il ne peut

toppositie in de wereld inneemt op het vlak van participatie via het middenveld. Het is nuttig om het middenveld meer te betrekken bij de vertegenwoordigingsdemocratie en om op die manier een hybride democratie te realiseren. Dat is het onderzoeken waard. Hoe kunnen we organisaties die mensen mondiger maken, die mensen emanciperen, terug meer betrekken, zonder ze een geheime macht toe te kennen zoals het geval was bij de vroegere verzuiling?

De heer Anciaux vindt dat het huidige debat correct wordt gevoerd, dat de meeste collega's niet meegaan in het populisme dat meestal opduikt als het gaat over de Senaat en over bicameralisme. In dat kader moeten we kritisch zijn over de rol van de Senaat vandaag. Hij heeft nog niemand horen zeggen dat we de Senaat zoals hij vandaag bestaat gewoon in stand moeten houden. De functie van senator is vaak behoorlijk frustrerend en weinig enthousiasmerend. De controle op de regering ontbreekt. De rol van de Senaat wordt beperkt tot de informatieverlagen. Die zijn inhoudelijk goed, maar ze zouden meer een instrument moeten zijn waarmee de deelparlementen en de Kamer aan de slag gaan. Indien die informatieverlagen uitgewerkte voorstellen van decreet of van wet zouden bevatten, zou er meer met die verslagen gebeuren. Daarvoor moet geen wetswijziging gebeuren, dat zou mogelijk zijn met een aanpassing van de interne werking van de Senaat. Fundamenteel zal er echter een hervorming nodig zijn, als men wil dat de Senaat een rol blijft spelen. Die hervorming moet volgens spreker gebaseerd zijn op de vraag hoe de Senaat er toe kan bijdragen dat de democratie in ons land versterkt wordt.

De senator vond de opmerking van de heer De Caluwé interessant waarin hij onderstreepte dat het Vlaams-nationalisme vroeger een pleitbezorger was van de Senaat als een kamer van de deelgebieden. De heer Anciaux heeft daar destijds ook stevig voor gevochten. De Senaat is niet geworden wat het moet zijn, daar is iedereen het over eens. Het is echter gevaarlijk om daarom de Senaat als vertegenwoordiging van de deelgebieden zomaar te laten vallen. Het gaat om een keuze tussen met of naast elkaar leven of werken, met of naast elkaar debatteren, de keuze om een debat mogelijk te maken dan wel om niet te proberen elkaar te overtuigen maar gewoon het standpunt mee te delen van het deelparlement.

Spreker verwijst naar het recht van Wallonië om bijvoorbeeld een internationaal verdrag tegen te houden. Een internationaal verdrag kan enkel wel of niet worden

être amendé. Il est tout au plus possible d'émettre des réserves sur certains points. Une Constitution ne peut être élaborée de cette manière. Le Parlement flamand ou le Parlement wallon ont seulement la possibilité d'accepter ou non une modification de la Constitution. Ce n'est pas une bonne manière d'associer véritablement les entités fédérées aux lois fondamentales de notre pays. Selon M. Anciaux, il faut une assemblée parlementaire où l'on peut débattre de la Constitution et des lois spéciales et éventuellement d'autres choses fondamentales. Impliquer directement les parlements des entités fédérées reviendrait en effet à limiter leur rôle à dire oui ou non sans pouvoir enrichir le débat. Si un parlement d'entité fédérée transfère au Sénat une partie de sa compétence de dire oui ou non, comme c'est le cas actuellement, des majorités spéciales sont nécessaires. Aucune modification de la Constitution ou d'une loi spéciale ne pourra être adoptée sans qu'une majorité des représentants néerlandophones et une majorité des représentants francophones n'y consentent. Les deux régions linguistiques restent essentielles.

M. Anciaux se rallie à la suggestion du professeur Velaers de réfléchir à une autre composition du Sénat qui assurerait une meilleure représentation de toutes les entités fédérées, sur la base d'une parité entre néerlandophones et francophones. Il faut à cet égard réfléchir à la manière d'offrir à la Communauté germanophone une représentation suffisante au Sénat. Les entités fédérées ne devraient peut-être pas être les seules représentées au sein d'un tel organe mais aussi le niveau fédéral, comme l'a déjà suggéré M. Calvo. Les représentants pourraient être élus directement ou pas, via une circonscription électorale fédérale. Il s'agit d'une piste intéressante et M. Anciaux ne comprend pas pourquoi elle serait anti-flamande ou antifédéraliste. Chaque niveau doit être représenté pleinement. La Flandre pourrait d'ailleurs plaider pour une circonscription électorale fédérale sans verrou.

Une telle chambre, dont feraient aussi partie des élus fédéraux, pourrait réfléchir non seulement à la Constitution, aux lois spéciales et aux lois fondamentales, mais pourrait devenir, comme le professeur Velaers l'a dit, un bras parlementaire du Comité de concertation. Aujourd'hui, ce Comité n'est composé que du pouvoir exécutif. Il devrait avoir un bras parlementaire ou au moins être soumis à un contrôle parlementaire. Il s'agit là d'un aspect essentiel d'une démocratie.

Une telle chambre pourrait également être un organe décisionnel dans les conflits d'intérêts. M. Anciaux revient sur l'objection selon laquelle il ne serait pas acceptable qu'une entité fédérée soit rappelée à l'ordre

goedgekeurd, het kan niet geamendeerd worden. Er kan hoogstens voorbehoud worden gemaakt op een aantal punten. Een Grondwet mag niet op die manier opgebouwd worden. Het Vlaams of het Waals Parlement kan enkel instemmen met een grondwetswijziging of niet. Dat is geen goede manier om de deelgebieden volwaardig te betrekken bij de basiswetten van dit land. Volgens de heer Anciaux is een parlementaire assemblee nodig waar kan worden gepraat over de Grondwet en de bijzondere wetten, en eventueel over enkele andere fundamentele zaken. De deelstaatparlementen rechtstreeks betrekken leidt er immers toe dat het louter en alleen een ja-neenspel wordt, zonder inhoudelijke inbreng. Indien een deelstaatparlement een deel van zijn bevoegdheid om ja of neen te zeggen overhevelt naar de Senaat, zoals vandaag het geval is, dan zijn bijzondere meerderheden vereist. Er zal geen grondwetswijziging of wijziging van bijzondere wet worden aangenomen zonder dat een meerderheid van de Franstalige of Nederlandstalige vertegenwoordigers daarmee akkoord gaan. De twee taalgebieden blijven essentieel.

De heer Anciaux sluit zich aan bij de suggestie van professor Velaers om na te denken over een andere samenstelling van de Senaat, waarin alle deelgebieden meer vertegenwoordigd zijn dan vandaag. Dat moet gebeuren op basis van de machtspariteit tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Daarbij moet nagedacht worden over de manier waarop de Duitstalige Gemeenschap voldoende kan worden vertegenwoordigd in de Senaat. In zo een orgaan moeten misschien niet enkel de deelstaten vertegenwoordigd zijn, maar ook het federale niveau, zoals de heer Calvo vroeger al suggereerde. Die vertegenwoordigers kunnen al dan niet rechtstreeks verkozen worden via een federale kieskring. Dat is een interessante piste en hij begrijpt niet waarom dat anti-Vlaams of antifederalistisch zou zijn. Elk niveau moet volwaardig vertegenwoordigd zijn. Vlaanderen zou trouwens kunnen pleiten voor een federale kieskring zonder grendels.

Zo een kamer waarvan ook federale verkozenen deel uitmaken, kan niet alleen over de Grondwet, de bijzondere wetten en de basiswetten nadenken, maar kan, zoals professor Velaers zei, een parlementaire poot van het Overlegcomité vormen. Het Overlegcomité bestaat vandaag alleen uit de uitvoerende macht. Het zou een parlementaire poot moeten hebben. Er zou op zijn minst parlementaire controle moeten zijn. Dat is een fundamenteel aspect van een democratie.

Zo een kamer kan ook een beslissingsorgaan zijn bij belangenconflicten. De heer Anciaux verwijst naar de tegenwerping dat het niet aanvaardbaar zou zijn dat een deelgebied binnen een orgaan waar de deelgebieden

De heer Calvo bevestigt dat, maar dat is zijn persoonlijk standpunt. In «Leve politiek» van 2018 heeft hij voorgesteld één nationaal parlement over te houden, samengesteld uit regionale kamers en een kamer op basis van een federale kieskring. Die regionale kamers zijn de deelstaatarlamenten. Het geheel vormt één tafel waardoor men aan conflictpreventie doet en voortdurend met elkaar praat. In zo een stelsel moet uiteraard worden gezocht naar mogelijkheden voor deelentiteiten om aan

avec les autres. Dans un tel système, il faudrait bien sûr rechercher des possibilités pour les entités fédérées de tirer la sonnette d'alarme lorsqu'elles estimeraient que leurs intérêts sont mis à mal. Si une majorité se prononçait en ce sens dans une chambre régionale, il s'agirait d'une sorte de procédure simplifiée, une sorte de fusion entre le conflit d'intérêts actuel et l'actuelle procédure de la sonnette d'alarme. Pour M. Calvo, l'idéal serait un seul grand espace démocratique national, constitué à partir de la base et au sein duquel les chambres régionales se pencheraient sur les compétences des entités fédérées. On pourrait ainsi non seulement régler les conflits mais aussi les prévenir.

La deuxième remarque de M. Calvo porte sur le bras parlementaire du Comité de concertation. Selon lui, il est tout à fait possible de créer ce bras dans un système monocaméral. Si le contrôle parlementaire du Comité de concertation est confié au Sénat, la Chambre et les entités fédérées exerçant elles aussi un contrôle parlementaire, on risque à nouveau de travailler chacun de son côté. L'intervenant partage largement les préoccupations de M. Anciaux, mais il pense pouvoir obtenir de meilleurs résultats avec un nouveau système monocaméral approfondi qu'avec un Sénat réformé.

M. Anciaux trouve que cette piste mérite réflexion. Le débat devrait à vrai dire porter sur la manière de composer au mieux le niveau fédéral. L'intervenant adhère largement à la proposition de M. Calvo de composer la chambre fédérale à partir des entités fédérées. Il pense toutefois qu'il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain avant même que cette proposition soit développée. Il vaudrait donc mieux éviter de supprimer la représentation des entités fédérées au niveau fédéral si, ensuite, on décide quand même de lancer de nouvelles réformes.

M. Van Goidsenhoven déclare que la transformation en 1993 de la Belgique en un État fédéral a conduit à une profonde réforme du bicaméralisme qui était le nôtre jusqu'alors. La réforme fondamentale de 2014 n'a pas permis de clôturer les discussions sur le sujet, qui a été rouvert ces derniers mois à la suite de diverses déclarations visant à la suppression pure et simple du Sénat, même si celle-ci ne fait pas l'unanimité. Pour le MR, le débat est plus large et touche à la réorganisation de la démocratie belge, comme le soulignait M. Anciaux.

Les experts ont souligné le fait que les États fédéraux appellent naturellement l'existence d'une seconde chambre, comme mentionné dans l'étude réalisée en 2006 par la Commission de Venise du Conseil de

de alarmbel te trekken als die entiteit van mening is dat haar belangen worden geschaad. Als in een regionale kamer een meerderheid zich in die zin uitspreekt, is dat een soort van vereenvoudigde procedure, een soort van fusie tussen het huidige belangenconflict en de huidige alarmbelprocedure. Idealiter is er voor de heer Calvo één grote nationale democratische ruimte, die mee van onderuit is opgebouwd en waarbij de regionale kamers zich over deelstaatbevoegdheden buigen. Op die manier kunnen niet alleen conflicten worden afgehandeld, er kan ook aan conflictpreventie worden gedaan.

Een tweede bedenking betreft de parlementaire poot van het Overlegcomité. Volgens spreker is zo een parlementaire poot perfect mogelijk in een eenkamerstelsel. Indien de parlementaire controle op het Overlegcomité wordt toevertrouwd aan de Senaat, terwijl er ook parlementaire controle is in de Kamer en in de deelstaten, bestaat het risico dat er opnieuw naast elkaar wordt gewerkt. Spreker deelt veel van de bekommernissen van de heer Anciaux, maar hij meent met een nieuw, verdiept éénkamerstel betere resultaten te kunnen bereiken dan met een hervormde Senaat.

De heer Anciaux vindt die piste de moeite waard. Eigenlijk zou het debat moeten gaan over hoe het federale niveau op de beste manier wordt samengesteld. Spreker kan zich grotendeels vinden in het voorstel van de heer Calvo dat de federale kamer ook moet samengesteld zijn uit de deelgebieden. Hij vindt echter dat men niet eerst het kind met het badwater moet weggooiden vooraleer dat voorstel is uitgewerkt. Men schaft dus best niet eerst de vertegenwoordiging van de deelgebieden op federaal niveau af, om daarna nieuwe hervormingen door te voeren.

De heer Van Goidsenhoven stelt vast dat de omvorming van België tot een Federale Staat in 1993 geleid heeft tot een grondige herziening van het tweekamerstelsel zoals wij het tot dan gekend hadden. De fundamentele hervorming van 2014 heeft de discussies over dit onderwerp niet kunnen afsluiten; zij zijn de laatste maanden weer opgeflakkerd na verschillende uitspraken over een algehele afschaffing van de Senaat, al is daar geen eensgezindheid over. Voor de MR is het debat breder dan dat en gaat het om de reorganisatie van de Belgische democratie, zoals ook de heer Anciaux heeft gezegd.

De deskundigen hebben erop gewezen dat federale Staten van nature het bestaan van een tweede kamer met zich meebrengen, zoals gebleken is uit de studie uit 2006 van de Commissie van Venetië van de Raad

l'Europe, intitulée «Les secondes chambres en Europe: complexité parlementaire ou nécessité démocratique?» où on peut lire que: «Tous les États fédéraux pratiquent le bicaméralisme, que ce soit en Europe ou dans les autres régions du monde. À côté de la représentation populaire, il est indispensable d'assurer la représentation des territoires, en particulier lorsque le fédéralisme est né de l'agrégation, cette règle ne connaissant pas d'exception. Elle devient l'une des règles essentielles du fédéralisme.»

Le développement récent de la régionalisation au-delà des décentralisations constitutionnellement garanties conduit à la même conclusion selon laquelle tout État fortement décentralisé a besoin d'une seconde chambre pour assurer le dialogue entre le centre et la périphérie. Comme le Conseil de l'Europe estime que la décentralisation ou, plus précisément, l'autonomie locale sont indissociables de la démocratie, l'avenir des secondes chambres semble avoir de beaux jours devant lui, sauf peut-être chez nous.

Pour la grande majorité des experts, il convient donc, dans le cadre des thématiques sur les formes de coopération et sur le bicaméralisme, de consolider le rôle et les pouvoirs du Sénat en poursuivant l'objectif de renforcer le dialogue entre les différentes entités du pays. Le groupe de l'intervenant partage les nombreuses analyses des experts entendus car le Sénat offre toutes les opportunités à la mise en place et à la concrétisation d'un fédéralisme de coopération. Le Sénat demeure en effet le seul endroit où les parlementaires des entités fédérées peuvent se rencontrer et construire une opinion commune, de manière contradictoire, sur des sujets transversaux.

Il est vrai que depuis 2014, les compétences du Sénat ont été drastiquement réduites. Le Sénat réformé apparaît comme une assemblée à la composition inadéquate et aux compétences trop retreintes. Toutefois, du fait que le Sénat est aujourd'hui une assemblée essentiellement composée d'élus issus des Parlements fédérés, il participe pleinement et même incidemment à la promotion du fédéralisme coopératif.

De nombreux experts ont plaidé pour un renforcement du rôle du Sénat dans le futur, par exemple pour rencontrer certaines des critiques adressées au fonctionnement de la coopération entre entités et au Comité de concertation. En effet, le dialogue institutionnel qui se noue au sein du Sénat présente incontestablement l'avantage de garanties démocratiques, comme le stipulaient très justement MM. Uyttendaele et Verdussen: «Approfondir le fédéralisme, c'est renforcer la seconde chambre et non

van Europa, met als titel «Report on Second Chambers in Europe – Parliamentary complexity or democratic necessity?». In die studie staat dat «alle federale Staten een tweekamerstelsel kennen, zowel in Europa als in de rest van de wereld. Naast de vertegenwoordiging van het volk is het essentieel dat ook de deelgebieden worden vertegenwoordigd. Zeker wanneer het federalisme is ontstaan uit een samenvoeging, is er geen uitzondering op deze regel. Zij wordt dan één van de essentiële regels van het federalisme».

De recente ontwikkeling naar regionalisering naast een grondwettelijk verankerde decentralisatie leidt tot dezelfde conclusie: elk sterk gedecentraliseerd land heeft een tweede kamer nodig om de dialoog tussen het centrum en de periferie mogelijk te maken. Aangezien de Raad van Europa meent dat decentralisatie of, meer bepaald, lokale autonomie onlosmakelijk verbonden is met democratie, lijkt de toekomst van de tweede kamers verzekerd, behalve misschien bij ons.

Voor de grote meerderheid van de deskundigen is het, wat de vormen van samenwerking en het tweekamerstelsel betreft, dus aangewezen om de rol en bevoegdheden van de Senaat te versterken en om de dialoog tussen de verschillende entiteiten van het land te bevorderen. Sprekers fractie deelt de vele analyses van de gehoorde deskundigen omdat de Senaat alle mogelijkheden biedt om een samenwerkingsfederalisme te verwezenlijken en concreet uit te voeren. De Senaat blijft immers de enige plek waar parlementsleden van de deelstaten elkaar ontmoeten en in discussie treden om een gezamenlijk standpunt te vormen over transversale aangelegenheden.

Sinds 2014 zijn de bevoegdheden van de Senaat inderdaad drastisch ingeperkt. De hervormde Senaat komt over als een assemblee met een onaangepaste samenstelling en te beperkte bevoegdheden. Maar omdat de Senaat nu grotendeels is samengesteld uit verkozenen van de deelstaatarlementen, werkt hij toch volledig en als bij toeval mee aan de uitbouw van het samenwerkingsfederalisme.

Vele deskundigen hebben gepleit voor een grotere rol van de Senaat in de toekomst, bijvoorbeeld om een antwoord te bieden op de kritiek op de samenwerking tussen de deelstaten en op het Overlegcomité. De institutionele dialoog die in de Senaat wordt gevoerd, biedt immers onweerlegbaar het voordeel dat de democratische waarden gewaarborgd blijven, zoals de heren Uyttendaele en Verdussen heel terecht hebben opgemerkt: «Het federalisme uitdiepen, gebeurt door de tweede kamer

la détruire. Mieux, la seconde chambre doit être conçue non pas uniquement comme une troisième branche du pouvoir législatif fédéral mais comme le creuset du fédéralisme coopératif. Là où, de manière impropre sur le plan conceptuel, d'aucuns revendiquent l'évolution du régime politique vers un modèle confédéral, ils ne comprennent pas que le lieu où un modèle de fédéralisme approfondi et consensuel peut se déployer, c'est précisément au sein d'une seconde chambre à la composition et aux attributions fondamentalement repensées.» Ne perdons pas de vue que les secondes chambres peuvent consolider le processus démocratique des États. Avec la première chambre, elles sont des lieux de contrepouvoir.

De plus, il importe d'enrichir les coopérations verticales, car lorsqu'il n'existe pas de seconde chambre, on cherche automatiquement un autre lieu où peuvent s'exprimer les différentes sensibilités. Pour certains, il conviendrait de remplacer le Sénat par une assemblée citoyenne participative. Bien que le groupe de l'intervenant ne s'oppose pas à la revitalisation de notre démocratie, il émet plusieurs réserves car il est important de dissocier la mise en place d'une assemblée citoyenne de l'utilité du Sénat. Par ailleurs, la mise en place d'une assemblée citoyenne tirée au sort en remplacement du Sénat pose plusieurs questions en termes de légitimité démocratique, de représentation de la population, de compétences. Selon M. Velaers, il ne faut pas se leurrer: le mouvement de la démocratie délibérative émet un jugement très négatif sur notre démocratie représentative. En théorie, les deux sont complémentaires. L'intervenant formule des doutes quant au fait qu'une telle assemblée puisse renforcer la démocratie. C'est à tout le moins un élément qui mérite réflexion.

D'autres évoquent le souhait de supprimer le Sénat au motif de son coût et du fait qu'il ne contribue plus au pouvoir législatif. C'est un argument marqué par une certaine forme de populisme qui pourrait tout aussi bien justifier la suppression d'autres assemblées. De plus, supprimer le Sénat reviendrait à remettre en cause son importance en tant que seule institution fédérale où la représentation des Belges germanophones est garantie. Pour le groupe de l'intervenant, qui compte justement dans ses rangs cet élu germanophone, cet élément reste important.

En conclusion, pour le MR, la question du bicaméralisme doit s'inscrire dans le modèle que nous voulons pour notre État, à savoir un fédéralisme de coopération. Le Sénat du futur permettra de simplifier les institutions en étant le lieu où les concertations se nouent, le lieu où serait représenté l'intérêt commun des entités fédérées.

te versterken, niet door ze te vernietigen. Sterker nog, de tweede kamer moet niet slechts worden gezien als een derde tak van de federale wetgevende macht, maar als de bakermat van het samenwerkingsfederalisme. Sommigen bepleiten, op een conceptueel oneigenlijke manier, een evolutie van het politieke stelsel naar een confederaal model, zonder evenwel te begrijpen dat een diepgaand en consensueel federalisme het best wordt uitgewerkt in een tweede kamer met fundamenteel herziene samenstelling en bevoegdheden.» Wij mogen niet uit het oog verliezen dat een tweede kamer het democratisch proces van een staat kan verstevigen. Samen met de eerste kamer vormt zij een tegenmacht.

Bovendien moet de verticale samenwerking ontwikkeld worden, want als er geen tweede kamer bestaat, zoekt men automatisch naar een andere plek waar de verschillende strekkingen aan bod kunnen komen. Sommigen stellen voor om de Senaat te vervangen door een participatieve burgerassemblee. Hoewel de fractie waartoe spreker behoort niet gekant is tegen initiatieven om onze democratie nieuw leven in te blazen, heeft hij daarbij toch enkele bedenkingen. Het oprichten van een burgerassemblee en het nut van de Senaat zijn immers twee verschillende zaken. Bovendien roept een assemblee van gelote burgers ter vervanging van de Senaat vragen op rond de democratische legitimiteit, de vertegenwoordiging van de bevolking en de bevoegdheden. Volgens de heer Velaers moet men zich geen illusies maken: de beweging voor deliberatieve democratie staat zeer negatief tegenover ons systeem van representatieve democratie. In theorie kunnen de twee elkaar aanvullen. Spreker betwijfelt of een dergelijke assemblee een meerwaarde zou bieden voor de democratie. Dit is op zijn minst een element dat aandacht verdient.

Anderen willen de Senaat afschaffen omdat hij geld kost en niet meer bijdraagt tot de wetgevende macht. Dit argument lijkt ingegeven door een soort populisme, en zou evengoed gebruikt kunnen worden om andere assemblees af te schaffen. Bovendien zou de afschaffing van de Senaat voorbijgaan aan zijn belang als enige federale instelling waarin de vertegenwoordiging van de Duitstalige Belgen gewaarborgd is. Voor sprekers fractie, waartoe deze Duitstalige vertegenwoordiger behoort, blijft dit een belangrijk aspect.

Tot slot is de MR van oordeel dat het tweekamerstelsel een onderdeel vormt van het staatsmodel dat wij wensen, met name een samenwerkingsfederalisme. De Senaat van de toekomst zal bijdragen tot de vereenvoudiging van de instellingen omdat hij de plaats zal zijn waar overlegd wordt en waar het gemeenschappelijk belang

Il importera également de poser la question du bica-méralisme au regard de la question de la construction européenne, ainsi que des relations internationales.

M. Daems rappelle que la configuration actuelle du Sénat ne satisfait personne. Il aimerait aborder la question sous un autre angle: si le Sénat n'existait pas, voudrait-on le créer? En raisonnant ainsi à partir de zéro, on se libère d'un certain nombre de dogmes, comme les arguments justifiant le maintien du Sénat au motif qu'il représente, aux yeux de certains, un symbole belge.

Il faut ensuite se demander si, en l'absence du Sénat, on ne devrait pas constater que certaines tâches devant être assurées ne le sont pas. C'est effectivement le cas. M. Daems cite quelques exemples. Dans un système où une chambre fédérale coexiste avec des parlements régionaux, n'est-il pas logique qu'ils aient tous leur mot à dire sur la manière dont sont financées leurs compétences, en d'autres termes sur la loi de financement? Actuellement, les Parlements régionaux n'ont pas voix au chapitre à ce sujet, contrairement au Sénat. Si le Sénat disparaissait, que devrait-il advenir de cette compétence? Elle semble indispensable aux yeux de l'intervenant.

Laissons-nous tout entre les mains du pouvoir exécutif? Cela nous ramène au débat *participatie versus* démocratie. En tant que démocrate, M. Daems pense que le volet parlementaire doit toujours accompagner le volet exécutif, sans quoi le pouvoir exécutif n'est soumis à aucun contrôle et on n'est plus dans un modèle démocratique. Par exemple, le Comité de concertation est dépourvu d'un bras parlementaire, ce qui n'est pas démocratique.

Un autre exemple concerne la Constitution. À la lumière de la répartition des compétences, il est évident que ce domaine de compétence doit être régi conjointement par le niveau régional et le niveau fédéral. Actuellement, seuls les parlementaires des entités fédérées qui ont été délégués au Sénat peuvent participer au processus décisionnel.

En ce qui concerne les institutions internationales, il est logique que les parlementaires régionaux y soient également représentés, ce qui n'est pas possible à l'heure actuelle. Aucun changement ne peut être apporté à cet égard puisque la Flandre et la Wallonie ne peuvent pas modifier les dispositions des traités internationaux qui règlent les modalités de cette représentation. Il s'agit pourtant d'une représentation nécessaire.

van de deelstaten vertegenwoordigd wordt. Het tweeka-merstelsel zal ook moeten worden bekeken in het licht van de Europese instellingen en van de internationale betrekkingen.

De heer Daems herhaalt dat niemand tevreden is met de Senaat zoals hij vandaag bestaat. Hij wil het vanuit een andere invalshoek bekijken door een voorstelling te maken van de situatie waarin de Senaat niet bestaat. De vraag is of men hem dan zou willen oprichten. In die «nulredenering» zijn we verlost van een aantal dogma's, bijvoorbeeld de argumenten om de Senaat te behouden omdat de Senaat in de ogen van sommigen een Belgisch symbool is.

Dan rijst de vraag of er zaken zijn die zonder Senaat niet gebeuren, maar wel moeten gebeuren. Die zijn er. De heer Daems geeft enkele voorbeelden. Is het niet logisch dat in een stelsel met een federale kamer en regionale parlementen beide hun zeg kunnen hebben over de manier waarop hun bevoegdheden worden gefinancierd, met andere woorden over de financieringswet? Daarover hebben de regionale Parlementen vandaag geen zeggenschap. De huidige Senaat heeft daar zeggenschap over, maar als de Senaat er niet is, moet die zeggenschap er dan niet zijn? Dat lijkt spreker noodzakelijk.

Laten we alles in handen van de uitvoerende macht? Dat betreft het debat over *participatie versus* democratie. De heer Daems denkt als democraat dat het parlementaire luik het executieve luik altijd moet begeleiden. Anders is er geen controle op de uitvoerende macht en verlaat men het democratisch model. Zo is er geen parlementaire poot van het Overlegcomité. Dat is niet democratisch.

Een ander voorbeeld is de Grondwet. Gezien de bevoegdheidsverdeling is het evident dat het regionale en het federale niveau daar samen over moeten beslissen. Vandaag kunnen enkel de deelstaatsparlementsleden die afgevaardigd zijn voor de Senaat daarover mee beslissen.

Wat de internationale instellingen betreft, is het logisch dat regionale parlementsleden er ook in vertegenwoordigd zijn, wat vandaag niet mogelijk is. Het is niet mogelijk om daar verandering in te brengen want Vlaanderen of Wallonië kunnen de verdragsrechtelijke bepalingen over die vertegenwoordiging niet wijzigen. Die vertegenwoordiging is nochtans nodig.

Autre exemple: en plus de la concertation qu'elles peuvent mener entre elles, les Régions ne doivent-elles pas également pouvoir échanger avec le niveau fédéral? Ne doit-on pas chercher une solution aux multiples chevauchements? Cela ne doit-il pas aussi être fait au niveau parlementaire? Bien sûr que si. Dès lors qu'il n'y a pas de hiérarchie des normes, un arbitrage doit être organisé. Actuellement, si une entité n'est pas d'accord, c'est le *statu quo* et les problèmes restent irrésolus.

Il y a peut-être aussi de nouvelles matières, qui ne sont pas examinées aujourd'hui mais qui devraient l'être. M. Daems donne deux exemples. Premièrement, le suivi législatif n'a jamais été mis en œuvre. N'est-il pas utile d'évaluer la manière dont les lois régionales s'articulent entre elles et avec les lois fédérales et d'actualiser les lois désuètes?

Le second exemple concerne une seconde lecture des lois relatives à des questions éthico-morales. Un parlement citoyen aurait peut-être un rôle à jouer à cet égard. Les accords de gouvernement contiennent en effet souvent des points qui ne bénéficient pas du soutien d'une majorité de la population, mais qu'un parti ne représentant qu'une minorité de la population a réussi à y faire inscrire. Est-il normal qu'un gouvernement puisse imposer un point de vue parce qu'une partie du gouvernement fait passer sa vision au forceps? Un parlement citoyen, qui reflète l'ensemble de la population, peut jouer un rôle intéressant à cet égard.

Si le Sénat n'existe plus demain, quelles sont les tâches qui devront être assurées? La première question à se poser est la question de fond: que voulons-nous faire? La question de la forme se pose dans un second temps: comment procéder pour réaliser ce que nous voulons faire?

M. Daems conclut en soulignant que son argumentation s'accorde avec le point de vue de son parti, qui est favorable à la suppression du Sénat. Dans une optique de démocratie parlementaire, il plaide pour que l'on mène un débat approfondi sur les choses qui doivent être faites. On peut ensuite se pencher sur la manière dont on doit les réaliser pour servir au mieux le citoyen.

Mme Goffinet remarque que, quand on fait la synthèse des auditions portant sur le bicaméralisme, on constate un certain consensus des experts quant au renforcement du rôle interfédéral du Sénat. Elle pense notamment au contrôle du Codeco ou encore à la fonction législative spécifique. Certains experts se sont aussi montrés ouverts à la démocratie délibérative, notamment via cette assemblée. En tout cas, aucun n'a plaidé pour une

Een ander voorbeeld: moeten de Gewesten, naast het overleg onderling, ook niet kunnen spreken met het federale niveau? Moet er geen oplossing komen voor de talrijke overlappingen? Moet dat ook niet op parlementair vlak gebeuren? Uiteraard wel. Omdat er geen hiërarchie der normen is, moet er arbitrage zijn. Als nu één entiteit niet akkoord gaat, blijft de situatie zoals ze is en blijven de problemen bestaan.

Misschien zijn er ook nieuwe zaken, die vandaag niet worden aangepakt, maar die wel moeten bekeken worden. De heer Daems geeft twee voorbeelden. De wetsevaluatie is nooit in de praktijk omgezet. Is het niet nuttig de relatie van regionale wetten onderling en de relatie van regionale wetten ten opzichte van de federale wetten te evalueren en verouderde wetten te actualiseren?

Een tweede voorbeeld is een tweede lezing van wetten over ethisch-morele kwesties. Daarin kan een burgerparlement een rol spelen. Regeerakkoorden bevatten immers vaak zaken die niet gesteund worden door een meerderheid van de bevolking, maar die een partij die slechts een minderheid van de bevolking vertegenwoordigt, erin heeft kunnen laten opnemen. Is het normaal dat een regering een opinie kan opleggen omdat een deel van de regering zijn wil kan doordrijven? Op dat punt kan een burgerparlement, die een reflectie is van de volledige samenleving, interessant zijn.

Welke zaken moeten er worden aangepakt indien de Senaat morgen niet meer bestaat? Pas dan kan worden nagedacht op welke manier dat moet gebeuren: dus eerst nadenken over het substantiële en daarna pas kijken naar de vorm. De eerste stap is dus: wat doen we? De tweede stap is: hoe doen we dat?

De heer Daems concludeert dat zijn betoog coherent is met het standpunt van zijn partij om de Senaat af te schaffen. Hij pleit, vanuit een parlementair democratisch oogpunt, voor een substantieel debat over welke zaken moeten worden aangepakt, waarna kan gekeken worden op welke manier ze moeten worden aangepakt om uiteindelijk de burger het best te dienen.

Mevrouw Goffinet merkt op dat, wanneer men de synthese van de hoorzittingen over het tweekamerstelsel maakt, men een bepaalde consensus van de experts waarneemt over de versterking van de interfederale rol van de Senaat. Ze denkt onder andere aan de controle op het Overlegcomité, of aan de specifieke wetgevende functie. Sommige experts hebben ook getoond open te staan voor de deliberatieve democratie, met name

suppression pure et simple du Sénat. Ils ont plutôt estimé qu'une deuxième chambre avait un rôle à jouer dans le système fédéral belge, mais une unanimité semble se dégager quant à la nécessité d'un fonctionnement différent.

Le mouvement Les Engagés considère que le Sénat ne peut être maintenu dans l'état actuel. Il est favorable au renforcement du rôle interfédéral du Sénat. Ce rôle a été défendu par plusieurs experts, notamment le professeur Dumont, qui juge nécessaire un contrôle direct du Codeco par le Sénat. D'autres professeurs ont proposé la création d'une institution interparlementaire. Le mouvement Les Engagés rejoint l'idée du rôle du Sénat dans le contrôle du Codeco. En effet, à la suite de la crise sanitaire, le Codeco est en quelque sorte devenu un véritable gouvernement interfédéral, qui a pris toutes ses décisions selon un mode de fonctionnement top down, sans aucun débat parlementaire digne de ce nom. Les prises de décision ont été peu transparentes. Il importe, pour régénérer la démocratie, de démocratiser cet organe exécutif interfédéral.

M. Calvo partage le constat que la crise du coronavirus a renforcé l'importance du Comité de concertation, mais non son caractère démocratique. Il n'est toutefois pas convaincu que le Sénat soit le forum idéal pour contrôler le Comité de concertation, *a fortiori* selon des modalités contraignantes. Un suivi parlementaire ne pourrait être efficace que s'il était possible de sanctionner et de renvoyer le gouvernement et la représentation de ce gouvernement au sein du Comité de concertation. En l'occurrence, il y aurait au Sénat des discussions et des questions-réponses avant et après le Comité de concertation, mais l'intervenant doute que cela permette de mettre en place un véritable mécanisme de contrôle ou de sanction. Selon lui, on devrait voir si on ne peut pas trouver une meilleure formule que celle tendant à faire du Sénat un forum de discussion en amont et en aval du Comité de concertation.

Pour Mme Goffinet, au-delà du contrôle, il est nécessaire de mener un vrai débat parlementaire et c'est en ce sens qu'il convient de faire évoluer les choses pour renforcer la transparence.

Aucun expert n'a remis en cause le rôle du Sénat en ce qui concerne les lois spéciales et la modification de la Constitution; ils ont même dans leur ensemble plaidé pour le maintien de ce rôle. Le mouvement Les Engagés partage ce point de vue. Les entités fédérées doivent participer à des délibérations qui les concernent, qui

via deze assemblee. In elk geval heeft niet één ervoor gepleit de Senaat zonder meer af te schaffen. Ze vonden veeleer dat een tweede kamer een rol te spelen heeft in het Belgisch federaal bestel, maar iedereen lijkt het erover eens te zijn dat de werking veranderd moet worden.

De beweging Les Engagés vindt dat de Senaat in zijn huidige vorm niet kan blijven bestaan. Ze is voorstander van een sterkere interfederale rol van de Senaat. Verscheidene experts hebben die rol verdedigd, onder wie professor Dumont, die rechtstreekse controle op het Overlegcomité door de Senaat noodzakelijk acht. Andere professoren hebben de oprichting van een interparlementaire instelling voorgesteld. De beweging Les Engagés sluit zich aan bij het idee dat het de rol van de Senaat is het Overlegcomité te controleren. Als gevolg van de sanitaire crisis is het Overlegcomité in zekere zin immers een echte interfederale regering geworden, die al haar beslissingen heeft genomen in een top down werkwijze, zonder enig volwaardig parlementair debat. De besluitvorming was weinig transparant. Om de democratie te vernieuwen, is het belangrijk dat interfederaal uitvoerend orgaan te democratiseren.

De heer Calvo deelt de vaststelling dat de coronacrisis het Overlegcomité belangrijker maar niet democratischer heeft gemaakt. Hij is er evenwel niet van overtuigd dat de Senaat een goede manier is, laat staan een dwingende manier, om het Overlegcomité te controleren. Er kan alleen een parlementaire opvolging met kracht zijn als er ook een sanctionering mogelijk is, als men de regering en de vertegenwoordiging van die regering in het Overlegcomité kan straffen en naar huis sturen. Er zullen dus vragen en antwoorden komen, voor en na het Overlegcomité in de Senaat; er zal wel over gepraat worden, maar hij betwijfelt of dat een echt controlerend of sanctionerend mechanisme wordt. Hij vindt dat er moet gekeken worden of er niets beters kan gevonden worden dan de Senaat als forum voor de voor- en nabespreking van het Overlegcomité.

Mevrouw Goffinet kijkt verder dan de controle en acht een echt parlementair debat noodzakelijk. Zij vindt dat de hervormingen die richting uit moeten gaan om de transparantie op te voeren.

Geen enkele expert heeft de rol van de Senaat in verband met de bijzondere wetten en de grondwetswijziging in twijfel getrokken; ze hebben zelfs allen voor het handhaven van die rol gepleit. De beweging Les Engagés deelt dat standpunt. De deelstaten moeten deelnemen aan de beraadslagingen die hun aangaan, die hun eigen

concernent leurs propres institutions et les questions constitutionnelles. C'est une manière de renforcer le fédéralisme coopératif.

Lors de son audition, le professeur Delpérée a proposé que le Sénat puisse se saisir de questions plus particulières, à l'instar du dossier de la dotation à la famille royale traité à l'époque où il était lui-même sénateur. Le Sénat, comparé à la Chambre, a un autre rapport au temps et a la possibilité de mener une réflexion plus approfondie et plus sereine. Le mouvement Les Engagés partage ce point de vue.

Lorsque le parti portait encore le nom de cdH, il avait déjà indiqué que les volets de la santé et du climat concernaient des matières qui devraient être refédéralisées.

Dans une logique où l'autorité fédérale devrait être pleinement compétente en matière de santé et de climat, renforcer le rôle des entités fédérées dans le contrôle et l'adoption des normes fédérales a tout son sens. Le Sénat est constitué d'élus des entités fédérées qui pourraient définir les objectifs à atteindre. Il pourrait en outre disposer au minimum d'un réel pouvoir d'amendement des législations (refédéralisées) concernées.

Pour la composition du Sénat, Mme Goffinet se réfère aux réflexions formulées par MM. Rigaux et Velaers. M. Rigaux avait d'ailleurs pointé différentes failles du système actuel. Pour le mouvement Les Engagés, l'octroi des sièges aux entités fédérées doit se faire sur la base des Régions. Des correctifs peuvent ensuite être apportés de façon à intégrer toutes les composantes; on pense notamment à la Communauté germanophone. Au volet «entités fédérées» s'ajoute le volet «députés fédéraux»; la membre souligne une fois de plus, à cet égard, le lien avec la nécessité d'un contrôle plus démocratique du Codeco.

Enfin, Mme Goffinet rappelle que de nombreux experts ont reconnu l'utilité des délibérations citoyennes de nature consultative, même si certains étaient moins enthousiastes ou ont pointé des problèmes, notamment en termes de légitimité. Pour l'intervenante, les citoyens sont les personnes qui connaissent le mieux les difficultés auxquelles elles sont confrontées. Ils sont les garants de la diversité des points de vue. Le mouvement Les Engagés propose, pour chaque assemblée représentative, une assemblée citoyenne composée de citoyens tirés au sort qui pourraient notamment proposer de nouvelles lois et rendre des avis, la décision finale appartenant toutefois aux représentants politiques élus. Les

instellingen en de grondwettelijke problemen aangaan. Dat is een manier om het samenwerkingsfederalisme te versterken.

Tijdens zijn hoorzitting stelde professor Delpérée voor dat de Senaat specifieke kwesties zou behandelen, zoals het dossier van de dotatie van de koninklijke familie, dat behandeld werd toen hijzelf senator was. In vergelijking met de Kamer heeft de Senaat een andere verhouding met de tijd en heeft hij de mogelijkheid grondiger en rustiger over een thema na te denken. De beweging Les Engagés deelt dat standpunt.

Toen de partij nog de naam cdH had, had ze reeds verklaard dat gezondheid en klimaat aangelegenheden waren die geherfederaliseerd moesten worden.

Als men ervan uitgaat dat de federale overheid de volledige bevoegdheid inzake gezondheid en klimaat moet hebben, is het versterken van de rol van de deelstaten in de controle op en de goedkeuring van de federale normen heel zinvol. De Senaat bestaat uit verkozenen van de deelstaten, die de doelstellingen zouden kunnen bepalen. Hij kan bovendien minstens een reële amendementsbevoegdheid hebben voor de desbetreffende (geherfederaliseerde) wetgeving.

Voor de samenstelling van de Senaat verwijst mevrouw Goffinet naar de standpunten van de heren Rigaux en Velaers. De heer Rigaux heeft overigens op verscheidene tekortkomingen van het huidige stelsel gewezen. Voor de beweging Les Engagés moeten de zetels aan de deelstaten worden toegekend op basis van de Gewesten. Vervolgens kunnen correcties worden aangebracht om alle componenten op te nemen, waarbij men dan met name aan de Duitstalige Gemeenschap denkt. Naast het aspect «deelstaten» is er het aspect «federale vertegenwoordigers». Het lid onderstreept in die context nogmaals het verband met de nood aan een meer democratische controle op het Overlegcomité.

Tot slot herinnert mevrouw Goffinet eraan dat vele experten het nut hebben erkend van burgerdeliberaties van raadgevende aard, ook al waren sommigen niet zo enthousiast of wezen ze op problemen, onder andere wat de legitimiteit betreft. Spreekster meent dat de burgers de problemen waarmee ze geconfronteerd worden zelf het best kennen. Ze staan garant voor de diversiteit van de standpunten. De beweging Les Engagés stelt voor dat er voor elke representatieve assemblee een burgerassemblee komt, die is samengesteld uit gelote burgers, die onder andere nieuwe wetten kunnen voorstellen en adviezen kunnen geven, terwijl de eindbeslissing bij de verkozen politieke vertegenwoordigers ligt. Tevens

sujets pourraient en outre revenir en débat au niveau de l'assemblée citoyenne via, par exemple, l'organisation d'un référendum. Le mouvement Les Engagés plaide donc pour des assemblées citoyennes tirées au sort, ayant non seulement un rôle consultatif, mais aussi la possibilité de formuler des propositions. Il ne s'agit en aucun cas de remplacer purement et simplement le Sénat.

Il importe toutefois que ces assemblées citoyennes fonctionnent dans un cadre institutionnel garantissant publicité et transparence. Dans le cas, par exemple, du Panel citoyen pour le climat organisé en Région wallonne, ces conditions n'étaient pas remplies, puisque tous les débats se sont déroulés de manière opaque pendant six mois.

M. Calvo déclare en guise de conclusion que la plupart des membres de la commission partagent l'analyse selon laquelle le Sénat actuel a peu de sens politique et n'offre aucune valeur ajoutée à notre démocratie, d'où un gaspillage de talent, d'engagement et d'argent, et une source de frustration pour ceux qui y siègent.

L'avenir du Sénat est difficile à séparer de l'architecture institutionnelle globale. À quoi ressemblera la Belgique de demain? Si l'on s'oriente vers une Belgique à quatre entités fédérées, cela aura évidemment un impact sur la chambre unique ou le bicaméralisme du futur. L'inconvénient du travail de cette commission est qu'elle aborde chaque thème de façon isolée, ce qui fait qu'elle ne parvient pas toujours à considérer l'architecture dans son ensemble.

L'orateur rejoint ceux qui se demandent non pas tant quel sera l'avenir du Sénat ou de la Chambre, mais comment renforcer la démocratie en Belgique. Le Sénat est-il ici une solution ou une partie du problème?

Quels sont les acquis démocratiques à engranger? Il faut tout d'abord que notre démocratie parlementaire renforce la mission législative. Des suggestions telles qu'une seconde lecture obligatoire au sein de la Chambre, un processus législatif plus long, un meilleur soutien législatif apporté aux parlementaires, pourraient offrir des solutions pour relever ce défi. M. Calvo ne pense pas que le Sénat soit nécessaire pour renforcer ce rôle législatif national.

Un deuxième point qui doit retenir l'attention est que la démocratie doit devenir plus inclusive, plus représentative et plus hétérogène. Il faut d'autres profils, une plus grande pluralité des voix, plus de tables de discussion et

kunnen thema's in de burgerassemblee aan bod komen, bijvoorbeeld via het organiseren van een referendum. De beweging Les Engagés pleit dus voor gelote burgerassemblees, die niet alleen een raadgevende rol hebben, maar die ook voorstellen kunnen formuleren. Het is in geen geval de bedoeling de Senaat zonder meer te vervangen.

Het is echter belangrijk dat die burgerassemblees in een institutioneel kader functioneren dat openbaarheid en transparantie garandeert. In het geval van het Panel citoyen pour le climat, dat in het Waals Gewest georganiseerd werd, waren die voorwaarden niet vervuld, aangezien alle debatten gedurende zes maanden op ondoorzichtige wijze zijn verlopen.

De heer Calvo zegt bij wijze van afsluitende beschouwing dat de meeste commissieleden het eens zijn over de analyse dat de huidige Senaat weinig politieke betekenis heeft en geen meerwaarde biedt voor onze democratie, wat een verspilling van talent, engagement en centen betekent en een bron van frustratie voor de mensen die er in zetelen.

De toekomst van de Senaat valt moeilijk los te koppelen van de algemene institutionele architectuur. Hoe zal België er in de toekomst uitzien? Volgt men de route van België met vier deelstaten, dan heeft dat uiteraard een impact op de enige kamer of op het tweekamerstelsel van de toekomst. Het nadeel van de werkzaamheden in deze commissie is de bespreking per thema waardoor men er niet altijd toe komt om de algemene architectuur in ogenschouw te nemen.

Spreker sluit zich aan bij degenen die zich afvragen, niet zozeer wat de toekomst van de Senaat of van de Kamer zal zijn, maar hoe de democratie in België kan worden versterkt. Is de Senaat daarbij een oplossing of een deel van het probleem?

Welke democratische winst moet er geboekt worden? Vooreerst moet de nationale politieke ruimte beter worden in de wetgevende opdracht. Suggesties als een verplichte tweede lezing binnen de Kamer, een langere looptijd van het wetgevend proces, een betere wetgevende ondersteuning van de volksvertegenwoordigers kunnen oplossingen bieden voor die uitdaging. De heer Calvo denkt niet dat de Senaat noodzakelijk is om die nationale wetgevende rol te versterken.

Een tweede aandachtspunt is dat de democratie inclusiever, representatiever, heterogener moet worden. Er is nood aan andere profielen, de meerstemmigheid moet versterkt worden, er is nood aan meer tafels en meer

plus d'endroits où exercer la démocratie. C'est ici que l'idée de la participation citoyenne prend tout son sens. Il est clair que des mesures doivent être prises pour la rendre possible. Pour l'orateur, ici aussi, le Sénat n'est pas indispensable.

Le dialogue entre les entités fédérées constitue une troisième pierre d'achoppement: on travaille trop côte à côte et pas assez les uns avec les autres. Le Sénat a-t-il aujourd'hui les outils pour remplir ce rôle? Le Sénat remplit-il cette mission? Faut-il un bicaméralisme pour améliorer le dialogue entre les entités fédérées? L'orateur ne le pense pas.

Enfin, notre démocratie doit travailler de manière plus prospective, plus réfléchie, plus lente. La sphère politique n'est pas qu'une question de mesures, mais est aussi une question de perspectives. Sur ce plan, M. Calvo considère également que la contribution que le Sénat peut apporter, par exemple par le biais de rapports d'information, n'est pas indispensable.

En bref, M. Calvo ne pense pas que le Sénat soit nécessaire pour relever ces défis. Il craint que la discussion sur le Sénat en tant que symbole ne détourne même les personnes concernées de l'essentiel. L'orateur espère que chacun pourra se concentrer sur ces défis et envisager les moyens de les relever avec un esprit ouvert. Dans le cas contraire, il craint que l'on ne parvienne pas à supprimer le Sénat, ni à en retirer un bénéfice démocratique.

En guise de dernier point, le membre souhaite aborder la participatie. Il estime que la complexité actuelle et la coexistence des institutions encouragent la participatie. Le fait d'empiler des niveaux de pouvoir donne une raison d'être à la participatie. Les partis s'attribuent du moins cette raison d'être, affirmant qu'ils sont nécessaires pour remettre de l'ordre dans le chaos. En réalité, ils ne réduisent pas le chaos. L'argument selon lequel, dans un pays complexe comme la Belgique, les partis sont nécessaires pour superviser, réguler et harmoniser est cependant, pour certains, un argument pour augmenter le poids des partis et des présidents de parti. Ceux qui veulent démanteler la participatie devraient donc être en première ligne pour réduire drastiquement le nombre d'institutions et de niveaux de pouvoir, afin qu'il y ait à plusieurs endroits bien identifiables des hommes et des femmes politiques clairement accessibles menant entre eux le débat démocratique dans la transparence et non dans les coulisses des partis. Pour le groupe des Verts, la réduction des institutions et des niveaux de pouvoir passe également par la suppression du Sénat.

momenten om de democratische spieren te oefenen. Dat is het verhaal van de burgerparticipatie. Het is duidelijk dat daar stappen in moeten worden gezet. Ook daarvoor acht spreker de Senaat niet noodzakelijk.

Een derde knelpunt is de dialoog tussen de deelstaten: er wordt te veel naast elkaar gewerkt en te weinig met elkaar. Is de Senaat daar vandaag toe uitgerust? Vult de Senaat die opdracht in? Ook op de vraag of een tweekamerstelsel nodig is voor een betere dialoog tussen de deelstaten is het antwoord volgens spreker negatief.

Tot slot moet in de nationale politieke ruimte meer prospectief, reflectief, trager worden gewerkt. Het gaat in de politiek niet alleen om de maatregelen maar ook om de perspectieven. Ook op dat vlak acht de heer Calvo de inbreng van de Senaat, bijvoorbeeld via de informatieverlagen, niet noodzakelijk.

Kortom, voor de punten die te realiseren zijn is de Senaat niet noodzakelijk in de ogen van de heer Calvo. Hij vreest dat de discussie over de Senaat als symbool de betrokkenen zelfs kan afleiden van de essentie. Spreker hoopt dat iedereen zal kunnen focussen op die uitdagingen en met een open blik naar het middel daartoe kan kijken. Anders vreest hij dat men er niet in zal slagen de Senaat af te schaffen, noch de democratische winst te boeken.

Als laatste punt wil het lid het hebben over de participatie. Hij is van mening dat de huidige complexiteit en het naast elkaar bestaan van de instellingen de participatie in de hand werkt. Het feit dat beleidsniveaus zich opstapelen geeft een bestaansrecht aan de participatie. De partijen dichten zichzelf althans dat bestaansrecht toe, ze beweren dat ze nodig zijn om orde te scheppen in de chaos. Dat doen ze in werkelijkheid niet. De stelling dat men in het complexe België partijen nodig heeft om te superviseren, te reguleren en af te stemmen is voor sommigen evenwel een argument voor sterke partijen en sterke partijvoorzitters. Wie de participatie wil slopen, zou dus op de eerste rij moeten staan om het aantal instellingen en niveaus drastisch te reduceren, zodat er op verschillende, goed identificeerbare plaatsen, duidelijk aanspreekbare politici zijn die het democratisch debat in openheid met elkaar voeren en niet in de achterkamers van de partijen. Bij het reduceren van instellingen en niveaus hoort wat de Groen-fractie betreft ook de afschaffing van de Senaat.

M. Loones observe que la réduction des institutions et des niveaux de pouvoir ne suffira pas pour contrer la participatie. Il faudra aussi répartir plus clairement les compétences et éviter leur dispersion.

En guise de considération générale sur le débat concernant le Sénat, l'orateur note en outre que les experts ont cherché le meilleur avenir possible pour l'institution, tandis qu'il est apparu clairement, au cours du débat politique, que davantage de partis semblent convaincus de la nécessité de supprimer le Sénat. Il ne s'agit pas d'une discussion purement théorique et juridique, mais bien d'une question de démocratie opérationnelle. Cela devrait être la première préoccupation.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé par 11 voix contre 2 et 2 abstentions.

Le présent rapport sera transmis au gouvernement afin de nourrir la réflexion relative aux prochaines réformes institutionnelles.

Les rapporteurs,

Sander LOONES.
Kristof CALVO.
Barbara PAS.
Jean-Frédéric EERDEKENS.
Peter VAN ROMPUY.
Véronique DURENNE.

Les présidentes,

Stephanie D'HOSE.
Eliane TILLIEUX.

De heer Loones merkt op dat het reduceren van instellingen en niveaus niet zal volstaan om de participatie tegen te gaan. Dat zal ook een duidelijkere verdeling van de bevoegdheden en het wegwerken van de versnippering vergen.

Als algemene beschouwing over het debat met betrekking tot de Senaat merkt spreker verder op dat de experts op zoek zijn gegaan naar de best mogelijke positieve invulling van de instelling, terwijl tijdens de politieke discussie duidelijk werd dat meer partijen overtuigd lijken te zijn van het standpunt dat de Senaat dient te worden afgeschaft. Het gaat niet om een louter theoretische en juridische discussie, maar om een operationele democratie. Dat zou de eerste bezorgdheid moeten zijn.

*
* *

Het verslag werd goedgekeurd met 11 tegen 2 stemmen bij 2 onthoudingen.

Dit verslag zal aan de regering worden bezorgd om bij te dragen tot de reflectie over de toekomstige institutionele hervormingen.

De rapporteurs,

Sander LOONES.
Kristof CALVO.
Barbara PAS.
Jean-Frédéric EERDEKENS.
Peter VAN ROMPUY.
Véronique DURENNE.

De voorzitters,

Stephanie D'HOSE.
Eliane TILLIEUX.