

BELGISCHE SENAAAT

 ZITTING 2018-2019

 25 MAART 2019

Voorstel tot aanvulling van Titel VI van het Reglement van de Senaat met een hoofdstuk VI/1 met het oog op de oprichting van een Kenniscentrum voor de Institutionele Aangelegenheden

**VERSLAG
NAMENS HET BUREAU
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER ANCIAUX**

SÉNAT DE BELGIQUE

 SESSION DE 2018-2019

 25 MARS 2019

Proposition visant à compléter le Titre VI du Règlement du Sénat par un Chapitre VI/1 portant création d'un Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles

**RAPPORT
FAIT AU NOM DU BUREAU
PAR
M. ANCIAUX**

Samenstelling van het Bureau / Composition du Bureau :**Voorzitter / Président :** Jacques Brotchi.**Ondervoorzitters/ Vice-presidents :** Lieve Maes, Olga Zhrihen.**Fractievoorzitter / Présidents de groupe :** Karl Vanlouwe, Christophe Lacroix, Anne Barzin, Sabine de Bethune, Elisabeth Meuleman, Rik Daems, Bert Anciaux, François Desquesnes.**Leden van het Bureau / Membres du Bureau :** Brigitte Grouwels, Andries Gryffroy.

*Zie :***Stukken van de Senaat :**
6-497 – 2018/2019 :Nr. 1 : Voorstel tot wijziging van het Reglement van de heer Dalle c.s.
Nr. 2 : Amendementen.

*Voir :***Documents du Sénat :**
6-497 – 2018/2019 :N° 1 : Proposition de modification du Règlement de M. Dalle et consorts.
N° 2 : Amendements.

Het Bureau heeft dit voorstel besproken tijdens zijn vergaderingen van 11 en 25 maart 2019. Op uitnodiging van het Bureau heeft de hoofdindieners van het voorstel, de heer Dalle, aan de bespreking deelgenomen.

Aan de basis van de voorgestelde oprichting van een Kenniscentrum voor de Institutionele Aangelegenheden ligt een dubbele vaststelling van de indieners. Enerzijds heeft de Senaat in het institutionele domein kwaliteit en capaciteit te bieden, in de vorm van gespecialiseerd personeel en infrastructuur. Anderzijds ontbreekt in België, ondanks de elkaar opvolgende staatshervormingen, een publieke instelling die de kennis en expertise inzake institutionele aangelegenheden bundelt. Met de oprichting van het Kenniscentrum in de Senaat kan de bestaande leemte worden opgevuld, zonder dat daarvoor bijkomend personeel of extra financiële middelen zijn vereist.

De heer Anciaux wijst op de essentiële rol van een deelstatenassemblee in een land met een doorgedreven federalisme. Zelf heeft hij de evaluatie van de staatshervorming steeds als een kerntaak van de Senaat beschouwd, maar zijn initiatieven ter zake zijn afgeblokt door de grootste fractie. Daarom verwelkomt hij de oprichting van een kenniscentrum dat ondersteuning kan bieden aan een debat dat in de Senaat gevoerd hoort te worden.

De heer Vanlouwe betwijfelt of de Senaat het geschikte forum is om een nieuwe staatshervorming voor te bereiden. Het vorige initiatief waarin de Senaat een hoofdrol speelde (de Intergouvernementele en Interparlementaire Conferentie voor Institutionele Vernieuwing, beter bekend als de Costa) heeft alvast helemaal niets opgeleverd. Dat is ook logisch : de inhoudelijke tegenstelling tussen één deelstaat, die wel degelijk een verdergaande staatshervorming wil, en de andere deelstaten, die daarvoor geen vragende partij zijn, zal uiteindelijk elk federaal initiatief blokkeren. Daarom verkiest hij dat de deelstaten zelf het voortouw nemen, zoals het Vlaams Parlement dat in 1999 heeft gedaan met de vijf resoluties over de staatshervorming. De oprichting van een nogal vaag omschreven kenniscentrum in de Senaat zal de noodzakelijke nieuwe staatshervorming niet dichterbij brengen, maar haar integendeel in nog maar eens een « conferentie » begraven.

Mevrouw Zrihen is het grondig oneens met de stelling van de heer Vanlouwe dat uitsluitend de activiteiten van het Vlaams Parlement zaligmakend zijn. Het interparlementaire debat over de staatshervorming heeft nood aan sereniteit. Uit het voorstel spreekt de wil om met overleg te werk te gaan en een consensus na te streven.

Le Bureau a examiné la présente proposition lors de ses réunions des 11 et 25 mars 2019. L'auteur principal de la proposition, M. Dalle, a pris part à la discussion à l'invitation du Bureau.

C'est un double constat fait par les auteurs qui est à l'origine de la proposition de création d'un Centre d'expertise pour les affaires institutionnelles. D'une part, le Sénat peut offrir une qualité et une capacité dans le domaine institutionnel, à travers un personnel et une infrastructure spécialisés. D'autre part, la Belgique, malgré les réformes de l'État successives, ne s'est toujours pas dotée d'une institution publique rassemblant les connaissances et l'expertise en matière institutionnelle. La création du Centre d'expertise au sein du Sénat permettra de combler cette lacune sans que cela ne nécessite du personnel et des moyens financiers supplémentaires.

M. Anciaux souligne le rôle essentiel que joue une assemblée des entités fédérées dans un pays où le fédéralisme est fort développé. Il a personnellement toujours considéré que l'évaluation de la réforme de l'État faisait partie des missions essentielles du Sénat mais ses initiatives ont été bloquées par le plus grand groupe politique. Il salue donc la création d'un centre d'expertise pouvant venir en appui d'un débat qui a sa place au Sénat.

M. Vanlouwe doute que le Sénat soit le forum approprié où préparer une nouvelle réforme de l'État. La dernière initiative confiant au Sénat un rôle de premier plan (la Conférence intergouvernementale et interparlementaire du renouveau institutionnel, mieux connue sous l'appellation de CIIRI) n'a en tout cas abouti à rien. C'est d'ailleurs logique : l'antagonisme fondamental entre l'unique entité fédérée souhaitant vraiment une réforme de l'État plus poussée et les autres entités fédérées qui n'en sont pas demandeuses, finira toujours par bloquer toute initiative fédérale. C'est pourquoi l'intervenant préfère que les entités fédérées prennent elles-mêmes l'initiative, comme l'a fait le Parlement flamand en 1999 en adoptant les cinq résolutions sur la réforme de l'État. La création au Sénat d'un centre d'expertise décrit en des termes plutôt vagues n'accélérera pas la nécessaire nouvelle réforme de l'État mais contribuera, au contraire, à l'enterrer en en faisant l'objet d'une énième « conférence ».

Mme Zrihen est en désaccord fondamental avec la position de M. Vanlouwe pour qui seules les activités du Parlement flamand sont la planche de salut. Le débat interparlementaire sur la réforme de l'État a besoin de sérénité. Cette proposition exprime la volonté de travailler de manière concertée à la recherche d'un consensus.

De werkzaamheden van het kenniscentrum zullen van technisch-wetenschappelijke aard zijn, zoals blijkt uit de bepaling over de inhoudelijke samenwerking met een wetenschappelijk comité. In dat verband is de rapportageplicht van het kenniscentrum belangrijk, omdat ze de Senaat de mogelijkheid biedt de nieuwe procedure jaarlijks te evalueren.

Volgens de heer Daems moeten de merites van dit voorstel los van enige beschouwing over de inhoud van de volgende staatsvorming worden beoordeeld. Aangezien de oprichting van het kenniscentrum niets kost, is alles wat de werkzaamheden zouden kunnen opleveren, zuivere winst. Zelfs wie voor de afschaffing van de Senaat pleit, kan daar bezwaarlijk tegen gekant zijn. Dat ligt helemaal anders voor het wetenschappelijk comité. Door buiten het parlement een orgaan in te stellen dat zich niet tot louter technische kwesties zal beperken, wordt voorbijgegaan aan de primauteit van de politiek in dit domein en dat is voor de heer Daems onaanvaardbaar.

Mevrouw Barzin heeft lof voor het initiatief van de hoofdindienaar, maar vraagt zich af hoe de vooropgestelde procedure, waarin een technisch en wetenschappelijk overleg voorafgaat aan de politieke besluitvorming, in de praktijk moet worden toegepast.

Ook mevrouw Thibaut stelt zich vragen bij het opzet van de indiener om technische expertise in een politiek milieu in te bedden. Begeeft het kenniscentrum zich daarmee niet op het domein van de academische wereld of de Raad van State? Daarnaast betreurt ze de eenzijdige focus op institutionele aangelegenheden. Ook in het kader van de commissies voor de Gewest- en de Gemeenschapsaangelegenheden verricht de Senaat immers belangrijk werk.

De heer Desquesnes verwelkomt het idee van de oprichting van een kenniscentrum voor de constitutionele kerntaken van de Senaat. Hij wijst wel op enkele ambiguïteiten in het voorstel, waarbij de toelichting niet helemaal lijkt overeen te stemmen met de tekst van de voorgestelde reglementsbepalingen, onder meer met betrekking tot de omvang van het onderzoeksdomein van het kenniscentrum en de ondersteuning die het aan de senatoren biedt. Wat dat laatste punt betreft, is hij er geen voorstander van dat individuele senatoren een beroep op het centrum zouden kunnen doen.

Die bezorgdheid over een aantal onduidelijkheden in de tekst wordt gedeeld door de heer Lacroix. Dat neemt niet weg dat zijn fractie positief staat tegenover

Les activités du centre d'expertise seront de nature technique et scientifique, comme en atteste la disposition relative à la collaboration que le centre d'expertise développerait, pour son travail de fond, avec un comité scientifique. L'obligation pour le centre d'expertise de faire rapport de ses travaux revêt une grande importance à cet égard puisqu'elle permet au Sénat d'évaluer annuellement la nouvelle procédure.

Selon M. Daems, il convient, pour évaluer les mérites de la présente proposition, de faire abstraction de toute considération relative au contenu de la prochaine réforme de l'État. Comme la création du centre d'expertise n'entraîne aucun frais, tous les résultats auxquels pourraient aboutir les travaux ne seraient que bénéfiques. Même celui qui plaide en faveur de la suppression du Sénat, peut difficilement y être opposé. La situation est toute différente pour le comité scientifique. En instituant en dehors du Parlement un organe qui ne se limitera pas à des questions purement techniques, on attende à la primauté du politique dans ce domaine, ce qui est inacceptable aux yeux de M. Daems.

Mme Barzin loue l'initiative de l'auteur principal, mais elle se demande comment la procédure préconisée, qui prévoit une concertation technique et scientifique préalable à la prise de décision politique, doit être appliquée en pratique.

Mme Thibaut s'interroge, elle aussi, sur l'intention de l'auteur d'intégrer une expertise technique dans un environnement politique. Le centre d'expertise n'empiète-t-il pas ainsi sur le terrain d'action du monde académique ou du Conseil d'État? L'intervenante regrette en outre l'accent unilatéral qui est mis sur les matières institutionnelles. En effet, le Sénat accomplit aussi un travail considérable dans le cadre des commissions des matières régionales et des matières communautaires.

M. Desquesnes se réjouit de la création d'un centre d'expertise pour les missions de base de nature constitutionnelle du Sénat. Il relève néanmoins quelques ambiguïtés dans la proposition, dont les développements ne semblent pas tout à fait correspondre au texte des dispositions réglementaires proposées, notamment en ce qui concerne l'étendue du domaine de recherche du centre d'expertise et l'assistance qu'il fournit aux sénateurs. En ce qui concerne ce dernier point, l'intervenant n'est pas favorable à ce que des sénateurs puissent faire appel au centre à titre individuel.

M. Lacroix partage cette préoccupation sur un certain nombre d'imprécisions contenues dans le texte. Il n'empêche que son groupe voit la proposition d'un bon

het voorstel. Het sluit immers aan bij de rol van de Senaat als « *a-priori*-overlegorgaan ». Als dat overleg met technisch-wetenschappelijke kennis wordt verrijkt, kan het tot een betere politieke besluitvorming leiden.

*
* *

Aangezien uit de besprekingen blijkt dat verschillende leden principieel voorstander zijn van de oprichting van een Kenniscentrum voor de Institutionele Aangelegenheden, maar vragen of bedenkingen hebben bij het statuut, de organisatie en de concrete werking van het centrum, verschaft de heer Dalle bijkomende verduidelijkingen en dient hij twee amendementen in om aan de belangrijkste bezwaren tegemoet te komen. Op grond van die bijstellingen tekent zich in het Bureau een ruime meerderheid af die het voorstel steunt.

Over het statuut van het Kenniscentrum mag geen enkele onduidelijkheid bestaan : het is niet de bedoeling een autonoom orgaan op te richten, dat politieke standpunten zou kunnen innemen of enige beslissingsbevoegdheid krijgt. Het centrum maakt deel uit van de diensten van de Senaat en biedt ondersteuning bij de werkzaamheden van de organen van de Senaat. Om elke twijfel uit te sluiten, wordt in de inleidende zin van artikel 87/2, bij wijze van tekstverbetering, gepreciseerd dat het kenniscentrum wordt opgericht « binnen de diensten van de Senaat ».

Het Kenniscentrum ondersteunt de Senaat door « op vraag van het Bureau of een commissie, verheldering te bieden bij elke institutionele vraag waarvoor de Senaat bevoegd is » (zie amendement nr. 1). De institutionele aangelegenheden waarrond het Kenniscentrum werkt, bestrijken een ruimer terrein dan de problematiek van de staatshervorming. Ze vallen grotendeels samen met de belangrijkste constitutionele bevoegdheden van de Senaat : het hele domein van de Grondwet, de bijzondere wetgeving en de regeling van de belangenconflicten.

Mevrouw Barzin en de heer Desquesnes vinden het belangrijk dat wordt bevestigd dat de opdrachten voor het Kenniscentrum uitgaan van het Bureau of van een commissie. Volgens de heer Anciaux en de heer Daems hoeft die bepaling niet te betekenen dat een individuele senator zich niet met een vraag tot de diensten zou kunnen wenden.

œil, car elle s’inscrit bien dans le rôle que joue le Sénat en tant qu’ « organe de concertation *a priori* ». Si cette concertation est enrichie de connaissances technico-scientifiques, cela ne peut qu’améliorer la prise de décision politique.

*
* *

Comme il ressort des discussions que plusieurs membres sont en principe favorables à la création d’un Centre d’expertise pour les Affaires institutionnelles mais ont des questions ou des remarques concernant le statut, l’organisation et le fonctionnement concret du centre, M. Dalle fournit des explications complémentaires et dépose deux amendements destinés à rencontrer les principales objections formulées. Sur la base de ces ajustements, une large majorité se dessine au sein du Bureau en faveur de la proposition.

Concernant le statut du Centre d’expertise, les choses sont claires : il n’est pas question de créer un organe autonome qui pourrait adopter des positions politiques ou serait doté d’un quelconque pouvoir de décision. Le centre fait partie des services du Sénat et fournit une assistance dans le cadre des activités des organes du Sénat. Afin de dissiper le moindre doute, il est précisé, à titre de correction de texte dans la phrase introductive de l’article 87/2 du règlement du Sénat, que le Centre d’expertise est créé « au sein des services du Sénat ».

Le Centre d’expertise vient en appui du Sénat en « fourni[ssant], à la demande du Bureau ou d’une commission, des éclaircissements dans le cadre de toute question institutionnelle pour laquelle le Sénat est compétent » (voir amendement n° 1). Les matières institutionnelles auxquelles le Centre s’intéresse sont plus étendues que la problématique de la réforme de l’État. Elles coïncident en grande partie avec les principales prérogatives constitutionnelles du Sénat : tout le domaine constitutionnel, la législation spéciale et le règlement des conflits d’intérêts.

Mme Barzin et M. Desquesnes estiment important de confirmer que c’est le Bureau ou une commission qui charge le Centre d’expertise d’une mission. Selon MM. Anciaux et Daems, cette disposition ne signifie pas qu’un sénateur individuel ne pourrait pas soumettre une question aux services.

De instelling van een wetenschappelijk comité wordt uit het voorstel geschrapt (zie amendement nr. 2). Het is immers nooit de bedoeling van de indiener geweest om buiten de Senaat een orgaan op te richten dat het voorbehouden domein van de politieke besluitvorming dreigt te betreden. Dat betekent echter geenszins dat het Kenniscentrum wordt losgekoppeld van de academische wereld of het maatschappelijk middenveld. Het centrum zal immers een multidisciplinair netwerk van specialisten en belanghebbenden (« *stakeholders* ») inzake institutionele aangelegenheden uitbouwen. Verschillende leden beklemtonen het belang dat zij aan een samenwerking met het maatschappelijk middenveld hechten.

Ten slotte heeft, naast de input, ook de output van het kenniscentrum een maatschappelijke dimensie. De door het centrum verzamelde en verder ontwikkelde kennis moet zo toegankelijk mogelijk worden gemaakt voor het publiek. De transparantie van de werking van het kenniscentrum is ook belangrijk omdat ze de werkzaamheden van de Senaat in het domein van de institutionele aangelegenheden beter zichtbaar kan maken.

STEMMINGEN

Amendement nr. 1 wordt aangenomen met 8 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding.

Amendement nr. 2 wordt aangenomen met 7 tegen 3 stemmen bij 2 onthoudingen.

Amendement nr. 3 wordt aangenomen met 8 stemmen bij 4 onthoudingen.

Het geamendeerde enige artikel wordt aangenomen met 8 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding.

*

* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Bert ANCIAUX.

De voorzitter,
Jacques BROTCHE.

La mise sur pied d'un comité scientifique a disparu de la proposition (voir amendement n° 2). En effet, l'intention de l'auteur n'a jamais été de créer, en dehors du Sénat, un organe qui menacerait d'empiéter sur le domaine réservé de la décision politique. Néanmoins, cela ne veut pas dire que le Centre d'expertise serait déconnecté du monde académique ou de la société civile, car il développera un réseau multidisciplinaire de spécialistes et de parties intéressées (« *stakeholders* ») dans le domaine institutionnel. Plusieurs membres soulignent l'importance qu'ils attachent à une collaboration avec la société civile.

Enfin, outre l'input, l'output du Centre d'expertise présente un intérêt pour la société. Les connaissances rassemblées et développées par le Centre doivent être rendues aussi accessibles que possible au public. La transparence du fonctionnement du Centre est primordiale également pour accentuer la visibilité des activités du Sénat dans le domaine institutionnel.

VOTES

L'amendement n° 1 est adopté par 8 voix contre 3 et 1 abstention.

L'amendement n° 2 est adopté par 7 voix contre 3 et 2 abstentions.

L'amendement n° 3 est adopté par 8 voix et 4 abstentions.

L'article unique ainsi amendé est adopté par 8 voix contre 3 et 1 abstention.

*

* *

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Bert ANCIAUX.

Le président,
Jacques BROTCHE.