

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1959-1960.

SÉANCE DU 15 JUIN 1960.

Projet de loi modifiant les articles 110 et 114 de la loi fondamentale du 19 mai 1960, relative aux structures du Congo.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DU CONGO BELGE
ET DU RUANDA-URUNDI (1)
PAR M. de la VALLEE POUSSIN.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi modifie les articles 110 et 114 de la loi du 19 mai 1960. Ces articles prévoyaient que les conseillers provinciaux cooptés (art. 110), les sénateurs provinciaux (art. 114) et les membres du gouvernement provincial (art. 114) ne pourraient être régulièrement élus par les assemblées provinciales du Congo que si les deux tiers au moins de leurs membres étaient présents au vote.

Cette disposition n'avait pas été prévue par la Table Ronde. Le Ministre du Congo ne l'avait pas proposée davantage dans son projet initial. A son avis il suffisait d'exiger la présence de la majorité simple.

C'est la commission politique, siégeant auprès du Ministre du Congo, qui a demandé avec insistance qu'un quorum des deux tiers des membres soit imposé par la loi fondamentale pour l'élection des conseillers provinciaux, des sénateurs et des membres du gouvernement provincial. Les Congolais

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Pholien, président; Ancot, Block, Camby, Chot, Custers, De Baeck, Delport, Derbaix, Dua, Duviensart, Estienne, Lagae, Ligot, Martens, Nihoul, Oblin, Orban, Pairon, Philips, Roland, M^{me} Vandervelde, MM. Van Hemelrijck, Van Oudenhove, Van Remoortel, Yernaux et de la Vallée Poussin, rapporteur.

R. A 5948.

Voir :

Document du Sénat :

401 (Session de 1959-1960) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1959-1960.

VERGADERING VAN 15 JUNI 1960.

Ontwerp van wet tot wijziging van de artikelen 110 en 114 van de fundamentele wet van 19 mei 1960 betreffende het Staatsbestel in Congo.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
BELGISCH CONGO
EN RUANDA-URUNDI (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. de la VALLEE POUSSIN.

DAMES EN HEREN,

Dit ontwerp van wet wijzigt de artikelen 110 en 114 van de wet van 19 mei 1960, waarin bepaald wordt dat de gecoöpteerde provinciale raadsleden (art. 110), de provinciale senatoren (art. 114) en de leden van de provinciale regering (art. 114) slechts regelmatig kunnen worden verkozen door de provinciale vergaderingen van Congo, indien ten minste twee derden van hun leden bij de stemming aanwezig zijn.

Deze bepaling gaat niet uit van de Rondetafelconferentie. De Minister van Congo had ze evenmin voorgesteld in zijn aanvankelijk ontwerp. Naar zijn oordeel behoeft slechts de eenvoudige meerderheid aanwezig te zijn.

Het is de politieke commissie bij de Minister van Congo, die met nadruk verzocht heeft om in de fundamentele wet een quorum van twee derden van de leden te stellen voor de verkiezing van de provinciale raadsleden, de senatoren en de leden van de provinciale regering. De Congolezen

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Pholien, voorzitter; Ancot, Block, Camby, Chot, Custers, De Baeck, Delport, Derbaix, Dua, Duviensart, Estienne, Lagae, Ligot, Martens, Nihoul, Oblin, Orban, Pairon, Philips, Roland, Mevr. Vandervelde, de heren Van Hemelrijck, Van Oudenhove, Van Remoortel, Yernaux en de la Vallée Poussin, verslaggever.

R. A 5948.

Zie :

Codr. St. van de Senaat :

401 (Zitting 1959-1960) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

tenaient à cette proposition parce qu'elle leur paraissait indispensable pour assurer la représentation proportionnelle à ces diverses fonctions. En l'absence de la minorité, la majorité aurait pu en effet se réserver tous les postes à pourvoir et contrevenir ainsi à l'esprit même de la loi.

Le Ministre et le Parlement se sont rangés à l'avis de la commission politique, sans se rendre compte qu'en cherchant à protéger la minorité, ils lui donnaient le moyen de paralyser la majorité. « Souvent la peur d'un mal nous conduit dans un pire... » L'observation du poète est vraiment d'application ici, car si le Parlement belge a certes eu raison de préconiser la représentation proportionnelle dans les institutions provinciales, il doit cependant être plus attentif encore à la nécessité de doter le plus vite possible le Congo de ses cadres politiques et d'éviter toutes les dispositions législatives qui favoriseraient sans raison suffisante l'obstruction ou des manœuvres minant l'autorité légitime.

Il est heureux que les événements qui se sont produits au Katanga et qui sont relatés en détail dans l'excellent rapport de la Commission de la Chambre, aient mis le gouvernement belge et les congolais eux-mêmes en garde contre l'abus qui pourrait être fait des dispositions des articles 110 et 114. Avant le 30 juin, le Parlement belge dispose en effet encore du pouvoir nécessaire pour apporter sans délai à son œuvre constitutionnelle les retouches que l'expérience indique. Après le 30 juin, au contraire, les autorités congolaises devraient utiliser la procédure longue et difficile de la révision et peut-être exposerions-nous le jeune État à des risques graves, si, dès les premiers jours de son indépendance, nous le mettions dans l'obligation de modifier sa loi fondamentale sur un point aussi sujet à controverse, de province à province que le régime des élections provinciales.

Le Gouvernement belge a été averti de la difficulté et invité à réviser les articles 110 et 114 à la fois par les autorités belges qui ont encore sur place la responsabilité d'installer les nouveaux pouvoirs et par des Congolais, éclairés par les événements sur les inconvénients de la loi. Le Ministre n'a pas cédé facilement à ces invitations. La modification de la loi fondamentale lui paraît une chose grave. La Chambre, elle aussi, a éprouvé beaucoup de scrupules. Les événements d'Elisabethville ont entretemps pris une tournure si pressante, que la révision s'est imposée, non seulement comme un moindre mal dans les circonstances présentes, mais à certains égards comme une amélioration substantielle du texte primitif.

Le Gouvernement, en effet, ne propose pas de renoncer au quorum des deux tiers pour les élections prévues aux articles 110 et 114. Il le maintient et il continue donc à garantir la minorité contre l'abus que pourrait faire un parti d'une majorité de fortune. En revanche, décidant que l'assemblée peut valablement délibérer à la majorité simple, si

hechtten aan deze wijziging, om de evenredige vertegenwoordiging in die verschillende functies te kunnen waarborgen. Want bij afwezigheid van de minderheid zou de meerderheid alle te begeven posten kunnen bemachtigen en aldus ingaan tegen de geest van de wet.

De Minister en het Parlement hebben zich bij het advies van de politieke commissie aangesloten, zonder te beseffen dat zij, door te trachten de minderheid te beschermen, aan deze een middel aan de hand deden om de meerderheid te verlammen. Vaak leidt de vrees voor 't kwaad ons tot erger. Dit is hier werkelijk het geval, want al heeft het Belgische Parlement terecht de evenredige vertegenwoordiging in de provinciale instellingen willen voorstaan, moest er toch eer voor gezorgd worden dat Congo zo spoedig mogelijk zijn politieke kaders kreeg en dat er geen wettelijke bepalingen werden aangenomen, die zonder voldoende reden obstructie of manœuvres tegen het wettig gezag mogelijk zouden maken.

Het is een geluk, dat de gebeurtenissen in Katanga, waarvan een uitvoerig relaas te vinden is in het uitstekende verslag van de Kamercommissie, de Belgische regering en de Congolezen zelf de ogen hebben geopend voor het misbruik dat van de artikelen 110 en 114 kan worden gemaakt. Het Belgische Parlement beschikt immers voor 30 juni nog over de nodige macht om onverwijld zijn grondwettelijke arbeid te verbeteren op grond van de ervaring. Na 30 juni echter zou de Congolese overheid daarvoor de langdurige en moeilijke herzieningsprocedure moeten toepassen en misschien zouden wij de jonge Staat aan ernstige gevaren blootstellen, indien wij hem, reeds in de eerste dagen van zijn onafhankelijkheid, zouden verplichten om zijn fundamentele wet te wijzigen op een punt als de regeling van de provinciale verkiezingen, dat zo fel omstreden wordt in de verschillende provincies.

De Belgische Regering werd van deze moeilijkheid op de hoogte gebracht en om een herziening van de artikelen 110 en 114 verzocht, zowel door de Belgische autoriteiten die ter plaatse nog verantwoordelijk zijn voor de installatie van de nieuwe machten, als door Congolezen die, in het licht van de gebeurtenissen, de bezwaren van de wet zijn gaan inzien. De Minister is daar niet zonder lang aarzelen op ingegaan. Een wijziging in de fundamentele wet leek hem een ernstige zaak. Ook de Kamer had grote bezwaren. Inmiddels namen de gebeurtenissen te Elisabethstad echter een dergelijke wending dat de herziening niet langer kon uitblijven. Ze was niet alleen het minste kwaad in de huidige omstandigheden, maar brengt in sommige opzichten zelfs een grondige verbetering in de oorspronkelijke tekst.

De Regering stelt namelijk niet voor, van het quorum van twee derden af te zien voor de verkiezingen die in de artikelen 110 en 114 bedoeld zijn. Dit quorum blijft gehandhaafd en zal dus verder de minderheid beschermen tegen het misbruik dat een bepaalde partij van haar toevallige meerderheid zou kunnen maken. De vergadering zal echter op

à deux réunions consécutives le quorum des deux tiers n'a pas été obtenu, il met le parti le plus nombreux à l'abri des manœuvres dilatoires que pourrait tenter une minorité désireuse de saboter les institutions.

La modification apportée par le projet de loi aux articles 110 et 114 ne doit donc pas être considéré comme l'abandon d'une disposition utile mais une garantie contre un abus qui pourrait en être fait. Si, à deux reprises successives, une minorité ne veut pas profiter d'une disposition qui a été prise par le législateur en sa faveur, elle en perd le bénéfice et le droit commun des assemblées, qui fixe le quorum à la moitié plus un, redevient la règle.

Le projet de loi est-il applicable aux assemblées provinciales, qui auraient tenu avant la date de sa promulgation, des réunions n'atteignant pas le quorum des deux tiers ? La réponse ne paraît pas douteuse. La nouvelle loi permet aux assemblées provinciales de siéger valablement pour autant que la majorité soit présente, à la seule condition que, antérieurement, deux réunions consécutives n'aient pu réunir une majorité qualifiée de membres présents. Ces réunions nulles sont de simples faits, qui conditionnent la mise en application des alinéas 3 des articles 110 et 114. Que ces faits se soient produits avant ou après la promulgation de la loi, ne change rien à leur nature.

Le projet de loi a été voté par 22 voix et 5 abstentions.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,
E. DE LA VALLEE POUSSIN.

Le Président,
J. PHOLIEN.

geldige wijze kunnen beslissen bij eenvoudige meerderheid, indien op twee achtereenvolgende bijeenkomsten het quorum van twee derden niet is bereikt, zodat de talrijkste partij ook beveiligd is tegen de vertragsmanoeuvres die de minderheid zou pogen te ondernemen om de instellingen te ondermijnen.

De wijziging die het ontwerp van wet in de artikelen 110 en 114 aanbrengt, moet dus niet worden beschouwd als het prijsgeven van een nuttige bepaling, maar wel als een waarborg tegen het misbruik dat ervan kan worden gemaakt. Indien de minderheid tweemaal achtereenvolgens weigert gebruik te maken van een bepaling die de wetgever te haren gunste heeft genomen, verliest zij er het genot van en wordt het gemeen recht dat geldt voor de vergaderingen en waarbij het quorum op de helft plus één wordt vastgesteld, opnieuw de regel.

Is het ontwerp van wet toepasselijk op de provinciale vergaderingen, die voor de datum van de afkondiging van dit ontwerp reeds bijeen zouden zijn geweest zonder dat twee derden van de leden aanwezig waren ? Aan het antwoord valt niet te twijfelen. De nieuwe wet zegt dat de provinciale vergaderingen op geldige wijze kunnen bijeenkomen, voor zover de meerderheid aanwezig is en op voorwaarde dat voordien op twee achtereenvolgende bijeenkomsten de versterkte meerderheid niet bereikt werd. Deze ongeldige bijeenkomsten zijn eenvoudige feiten, waarvan de toepassing van het derde lid van de artikelen 110 en 114 afhangt. Of deze feiten voor of na de afkondiging van de wet zijn gebeurd, verandert niets aan de zaak.

Het ontwerp van wet is aangenomen met 22 stemmen bij 5 onthoudingen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
E. DE LA VALLEE POUSSIN.

De Voorzitter,
J. PHOLIEN.