

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1989-1990**

15 MAART 1990

Voorstel tot wijziging van artikel 33 van het Reglement van de Senaat
Voorstel tot wijziging van de artikelen 26 en 33 van het Reglement van de Senaat, met betrekking tot de moties

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR HET
 REGLEMENT UITGEBRACHT
 DOOR DE HEER EGELMEERS**

De Commissie voor het Reglement heeft drie vergaderingen gewijd aan het onderzoek van verschillende voorstellen tot wijziging van artikel 33 van het Reglement, betreffende de moties die worden ingediend tot besluit van een interpellatie.

Zij heeft eerst gezamenlijk twee voorstellen onderzocht die strekken om de als verkeerd beschouwde regel van de volstrekte voorrang van de eenvoudige motie te wijzigen.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Bock, Capoen, mevr. Delruelle-Ghobert, de heren De Seranno, Erdman, Flagothier, Gijs, Henrion, mevr. Herman-Michielsens, de heren Lallemand, Mouton, Op 't Eynde, mevr. Panneels-Van Baelen, de heren Paque, Seeuws, Toussaint, Vandekerckhove, Van den Broeck, Vannieuwenhuyze, Wintgens en Egelmeers, rapporteur.

R. A 14234*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :****128-1** (B.Z. 1988) : Voorstel.**525-1** (1988-1989) : Voorstel.**SENAT DE BELGIQUE****SESSION DE 1989-1990**

15 MARS 1990

Proposition de modification de l'article 33 du Règlement du Sénat
Proposition de modification des articles 26 et 33 du Règlement du Sénat, pour ce qui concerne les motions

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
 DU REGLEMENT
 PAR M. EGELMEERS**

La Commission du Règlement a consacré trois réunions à l'examen de diverses propositions de modification de l'article 33 du Règlement, en ce qui concerne les motions déposées en conclusion d'une interpellation.

Elle a d'abord examiné, conjointement, deux propositions visant à modifier la règle, jugée abusive, de la priorité absolue de la motion pure et simple.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Bock, Capoen, Mme Delruelle-Ghobert, MM. De Seranno, Erdman, Flagothier, Gijs, Henrion, Mme Herman-Michielsens, MM. Lallemand, Mouton, Op 't Eynde, Mme Panneels-Van Baelen, MM. Paque, Seeuws, Toussaint, Vandekerckhove, Van den Broeck, Vannieuwenhuyze, Wintgens et Egelmeers, rapporteur.

R. A 14234*Voir :***Documents du Sénat :****128-1** (S.E. 1988) : Proposition.**525-1** (1988-1989) : Proposition.

De indiener van het eerste voorstel (Gedr. St. 128-1, B.Z. 1988) verdedigt de volstreekte afschaffing van de eenvoudige motie, die er in feite toe leidt dat elke discussie, zelfs over minder belangrijke punten, uit de weg wordt gegaan. Volgens hem is het al te gemakkelijk « over te gaan tot de orde van de dag » om geen verantwoordelijkheid op zich te moeten nemen door een duidelijke opstelling ten aanzien van de beleidslijn waarop kritiek wordt uitgeoefend.

Verscheidene leden spreken evenwel de vrees uit dat een dergelijke oplossing, na de bespreking van de eigenlijke interpellatie, aanleiding zou geven tot een tweede bespreking, namelijk over de formulering van de met redenen omklede moties.

Zou de verplichting om, voor elk geval, een passende met redenen omklede motie op te stellen, zelfs in verband met problemen van ondergeschikt belang, niet regelrecht leiden tot het ontstaan van « stereotiepe » moties, van min of meer gestandaardiseerde holle formules, die er uiteindelijk zouden op neerkomen dat het ene automatisme door het andere wordt vervangen?

Er wordt tevens gewezen op het risico dat de vertrouwensmotie (niet met redenen omkleed), waaraan men heel goed dezelfde rol zou kunnen toekennen als die welke momenteel door de eenvoudige motie wordt vervuld, veelvuldig zou worden gebruikt en bijgevolg uitgehoud.

Een tweede, minder radicaal voorstel wil, zonder de gewone motie af te schaffen, de met redenen omklede motie die geen wantrouwen inhoudt bij voorrang in stemming brengen (Gedr. St. 525-1, 1988-1989).

Verschillende leden merken op dat het in de praktijk zeer moeilijk zou kunnen blijken te oordelen of een met redenen omklede motie al dan niet het wantrouwen inhoudt. Indien de Regering niet zelf uitdrukkelijk verklaart dat het vertrouwen in het geding is, zal die delicate aangelegenheid dan beslecht worden door de Voorzitter, zoals de indiener voorstelt, of veeleer door de interpellant zoals sommige leden hebben gesuggereerd?

De indiener zegt dat hij ervan overtuigd is dat het om een schijnprobleem gaat, want uit de lezing van de meeste met redenen omklede moties blijkt al dat het vertrouwen in de Regering geenszins in het gedrang komt.

Sommige leden geven toe dat de moties die zich ertoe beperken in abstracte bewoordingen aan de Regering een beleidslijn voor de toekomst voor te stellen, over het algemeen onschadelijk zijn, maar zeggen dat zulks zeker niet het geval is met de moties waarin meer concreet reeds genomen maatregelen op de korrel worden genomen. Tevens wordt onderstreept dat een wijziging van de spelregels er heel waarschijnlijk zou toe leiden dat de moties op een

L'auteur de la première proposition (Doc. 128-1, S.E. 1988), défend l'idée de la suppression radicale de la motion pure et simple, qui aboutit en fait à éviter toute discussion, même sur des points mineurs. Il est à son avis trop commode de « passer à l'ordre du jour » pour éviter d'avoir à prendre ses responsabilités en adoptant une position claire sur la politique qui a fait l'objet de critiques.

Plusieurs membres expriment cependant la crainte qu'une telle solution n'engendre, après la discussion sur l'interpellation proprement dite, un second débat portant sur la rédaction des motions motivées.

L'obligation de rédiger spécialement, dans chaque cas, une motion motivée appropriée, même à propos de problèmes d'ordre secondaire, ne conduirait-elle pas tout droit à l'apparition de motions « passe-partout », de formules creuses plus ou moins standardisées, qui n'aboutiraient en définitive qu'à remplacer un automatisme par un autre?

On évoque également le risque d'une banalisation, et partant, d'une dévaluation, de la motion de confiance (non motivée), à laquelle on pourrait très bien faire jouer le même rôle que celui que remplit actuellement la motion pure et simple.

Une seconde proposition, moins radicale, vise, sans supprimer la motion pure et simple, à mettre aux voix par priorité la « motion motivée n'impliquant pas la méfiance » (Doc. 525-1, 1988-1989).

Plusieurs commissaires objectent qu'en pratique, il pourrait parfois s'avérer très difficile de juger si une motion motivée implique ou non la méfiance. A moins que le Gouvernement ne déclare lui-même explicitement que la confiance est en jeu, cette délicate question serait-elle tranchée par le Président, comme l'a proposé l'auteur, ou plutôt par l'interpellateur lui-même, comme l'ont suggéré certains membres?

L'auteur se dit convaincu qu'il s'agit d'un faux problème, tant il est manifeste, à la simple lecture, que la plupart des motions motivées ne mettent aucunement en cause la confiance au Gouvernement.

Tout en admettant le caractère généralement « inoffensif » des motions qui se contentent de proposer au Gouvernement, en termes abstraits, une ligne politique pour l'avenir, certains membres estiment que ce n'est en revanche pas le cas de celles qui mettent en cause, plus concrètement, des mesures déjà prises. On fait valoir qu'un changement des règles du jeu induirait très probablement une nouvelle manière de rédiger les motions, et qu'il faut par conséquent se

nieuwe manier worden geformuleerd en dat men bijgevolg geen haastige besluiten mag trekken uit de huidige toestand op dit punt.

Tot besluit van deze bespreking stelt de Commissie vast dat er geen meerderheid lijkt te zijn voor de twee voorgelegde voorstellen.

Aangezien de meerderheid van de leden verkiezen het beginsel zelf van de voorrang van de eenvoudige motie niet opnieuw ter discussie te stellen, vraagt de Commissie zich af of een verlenging van de termijn voor het indienen van moties niet van dien aard zou zijn dat alvast minder gebruik van dit procédé wordt gemaakt.

De verplichte indiening vóór de sluiting van de bespreking (Reglement, artikel 33, zesde lid) dwingt immers de oppositie tot een overhaaste indiening van met redenen omklede moties die worden opgesteld voordat kennis is genomen van het volledige antwoord van de Minister, en bijgevolg soms niet meer aansluiten bij dat antwoord. Die regel dwingt bovendien de meerderheid tot een nagenoeg automatische indiening van een eenvoudige « veiligheidsmotie » omdat de tijd ontbreekt om de draagwijdte van met redenen omklede moties in te schatten.

Daar de Commissie wenst dat er aan het opstellen van de moties een bezinningstermijn voorafgaat, overweegt zij de indiening mogelijk te maken « binnen vijf dagen na de sluiting van de bespreking » of zelfs « uiterlijk de tweede dag vóór de dag die voor de stemming is vastgesteld ». Door de fracties de tijd te geven om overleg te plegen verhoogt men de kansen op compromis moties en zorgt men ervoor dat in mindere mate een beroep wordt gedaan op de eenvoudige motie die eigenlijk een kunstgreep is.

Tegen deze op het eerste gezicht aantrekkelijke oplossing kunnen echter een aantal bezwaren worden ingebracht.

Een eenvoudige verlenging van de termijn voor het indienen van de moties betekent slechts een verschuiving van het probleem in de tijd en zal niet voldoende zijn om het indienen van een eenvoudige « veiligheidsmoties » te ontmoedigen.

Er wordt opgemerkt dat het huidige reglement reeds op meer adequate wijze voorziet in een middel om de eenvoudige motie te omzeilen in de niet betwiste gevallen waar de uitwerking van een gemeenschappelijk standpunt van de Assemblée denkbaar lijkt. Artikel 33, tiende lid, bepaalt immers: « Indien de indieners van de verschillende moties op het ogenblik van de stemming evenwel een gemeenschappelijke motie indienen, wordt deze bij voorrang in stemming gebracht. »

Die miskende regel, die sedert 20 maart 1973 in het Reglement voorkomt, werd daar uitdrukkelijk in opgenomen om de Senaat in staat te stellen uit-

garder de tirer des conclusions hâtives de la situation actuelle à cet égard.

Au terme de cette discussion, la Commission constate qu'aucune majorité ne semble se dégager en faveur des deux propositions examinées.

Puisque la plupart des membres préfèrent ne pas remettre en cause le principe même de la priorité de la motion pure et simple, la Commission se demande alors si une prolongation du délai de dépôt des motions ne serait pas de nature à restreindre, au moins, l'usage qui est fait de ce procédé.

La règle du dépôt obligatoire avant la clôture de la discussion (Règlement, article 33, alinéa 6) contraint en effet l'opposition au dépôt de motions motivées rédigées en fait avant d'avoir pris connaissance de la réponse complète du Ministre, et donc parfois en porte-à-faux par rapport à celle-ci, et force par ailleurs la majorité au dépôt quasi automatique d'une motion pure et simple « de sécurité », faute d'avoir le temps d'évaluer la portée des motions motivées.

En vue de réserver un délai de réflexion pour la rédaction des motions, la Commission envisage alors de permettre leur dépôt « dans les cinq jours qui suivent la clôture de la discussion », ou même « au plus tard l'avant-veille du jour prévu pour le vote ». En donnant ainsi aux groupes le temps de se concerter, n'augmenterait-on pas les chances d'arriver à mettre au point des motions de compromis, et donc de réduire le recours à l'artifice de la motion pure et simple ?

A l'analyse, cette solution à première vue séduisante suscite cependant plusieurs objections.

On fait notamment valoir qu'un simple report de la limite pour le dépôt des motions ne ferait que déplacer le problème dans le temps, et ne serait en tous cas pas suffisant, à lui seul, pour décourager réellement le recours à la motion pure et simple « de sécurité ».

On souligne d'ailleurs que le règlement actuel organise déjà, et de façon plus adéquate, un moyen de contourner l'obstacle de la motion pure et simple dans les cas non litigieux où la mise au point d'une position commune de l'Assemblée s'avère concevable. L'article 33, alinéa 10, prévoit en effet que « si cependant les auteurs des différentes motions présentent au moment du vote une motion commune, elle est mise aux voix par priorité ».

Cette règle méconnue, qui figure dans le règlement depuis le 20 mars 1973, y a été introduite expressément pour permettre au Sénat d'exprimer son consen-

drukking te geven aan een consensus over een met redenen omklede compromismotie, zelfs nadat een eenvoudige motie is ingediend. Vastgesteld moet worden dat die regel blijkbaar nooit werd toegepast.

Een lid besluit daaruit dat dit wel degelijk bewijst dat de idee om, door invoeging van een punt in het reglement dat het zoeken naar een compromismotie vergemakkelijkt, de toepassing van het directe doch in se zo praktisch systeem van de eenvoudige motie te beperken, tenslotte slechts bedrieglijke schijn is.

De Commissie stelt vast dat een substantiële verlenging van de termijn voor de indiening van de moties op evenveel bezwaren stuit als de eerste twee voorstellen en dat een meerderheid van de leden voorstander blijft van het behoud van de huidige regel volgens welke de eenvoudige motie voorrang heeft. Een lid verklaart tenslotte dat dit systeem, hoe onvolledig en kunstmatig het ook moge zijn, ten minste de verdienste heeft dat het eenvoudig en duidelijk is en dat men zich daar uiteindelijk maar moet bij neerleggen.

Een andere spreker stelt echter voor de termijn die artikel 33, zesde lid, bepaalt voor de indiening van de moties, lichtjes te wijzigen door de huidige tijdsgrens « vóór de sluiting van de bespreking » te vervangen door die welke in de Franse Gemeenschapsraad geldt: « vóór het einde van de vergadering ».

De Commissie stemt met deze vernieuwing in, maar verduidelijkt dat ze enkel slaat op moties die worden ingediend tot besluit van een interpellatie (Reglement, artikel 33). Op de moties die worden ingediend als besluit van een debat (Reglement, artikel 26) blijft dus de traditionele ongeschreven regel van de verplichte indiening vóór de sluiting van de bespreking van toepassing.

Dit voorstel tot wijziging van artikel 33, zesde lid, wordt aangenomen bij eenparigheid van de 17 aanwezige leden. Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De Rapporteur,
I. EGELMEERS.

De Voorzitter,
F. SWAELEN.

WIJZIGING VOORGESTELD DOOR DE COMMISSIE

In artikel 33, zesde lid, van het Reglement van de Senaat worden de woorden « vóór de sluiting van de bespreking » vervangen door de woorden « vóór het einde van de vergadering ».

sus sur une motion motivée de compromis même après le dépôt d'une motion pure et simple. Or, force est de constater qu'elle semble n'avoir jamais été appliquée.

Un membre en conclut que cela démontre bien que l'idée de réduire le recours au mécanisme abrupt, mais au fond si pratique, de la motion pure et simple, par un texte réglementaire facilitant la recherche d'une motion de compromis, est en fin de compte un leurre.

La Commission constate que l'idée d'une prolongation substantielle du délai de dépôt des motions ne soulève pas moins d'objections que les deux premières propositions, et qu'une majorité de membres reste favorable au maintien de la règle actuelle de la priorité de la motion pure et simple. Un membre déclare, en conclusion, que, tout imparfait et artificiel qu'il soit, ce système a au moins le mérite de la simplicité et de la clarté, et qu'en définitive, il faut sans doute s'y résigner.

Un autre intervenant suggère toutefois de modifier légèrement le délai prévu à l'article 33, alinéa 6, pour le dépôt des motions, en remplaçant la limite actuelle — « avant la clôture de la discussion » — par celle en vigueur au Conseil de la Communauté française: « avant la fin de la séance ».

La Commission se déclare favorable à cette innovation, en précisant bien qu'elle concernerait exclusivement les motions déposées en conclusion d'une interpellation (Règlement, article 33). Les motions déposées en conclusion d'un débat (Règlement, article 26) continueront donc, quant à elles, à être régies par la règle traditionnelle, non écrite, du dépôt obligatoire avant la clôture de la discussion.

Cette proposition de modification de l'article 33, alinéa 6, est adoptée à l'unanimité des 17 membres présents. Confiance est faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
I. EGELMEERS.

Le Président,
F. SWAELEN.

MODIFICATION PROPOSEE PAR LA COMMISSION

À l'article 33, alinéa 6, du Règlement du Sénat, les mots « avant la clôture de la discussion » sont remplacés par les mots « avant la fin de la séance ».