

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1970-1971.

11 MEI 1971.

Voorstellen tot wijziging van het Reglement van de Senaat met het oog op de erkenning van de politieke fracties.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR HET
REGLEMENT (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. **VANDER BRUGGEN.**

Het Reglement van de Senaat bevat geen enkele bepaling betreffende de politieke fracties, al maken de artikelen 2 en 55 allusie op hun bestaan. Nochtans zijn zij sedert lang helemaal met het parlementaire leven verweven en worden zij feitelijk erkend als onmisbare bestanddelen van de parlementaire structuur.

De jongste jaren groeide in de Senaatsfracties echter het verlangen naar officiële erkenning, zoals dat in de meeste andere parlementen het geval is, terwijl tegelijk de behoefte aan ruimere functioneringsmiddelen steeds meer werd benadrukt.

Het probleem van de erkenning der fracties en de inrichting van fractiesecretariaten is meermaals ter sprake gekomen niet alleen in de Commissie maar ook in het Bureau, dat vorig jaar aan het College van Quaestoren opdracht gaf om, na overleg met de fractieleiders, een statuut voor de politieke groepen uit te werken.

Op 22 december jl. keurde het Bureau eenparig de principes van het door de Quaestoren voorgestelde statuut goed en vroeg tevens aan de Commissie de hoofdlijnen ervan in nieuwe reglementsbepalingen te verwerken.

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

De heren Struye, voorzitter; Adam, Debucquoy, Jorissen, Lagasse, Lahaye, Leynen, Parmentier, Pede, Snyers d'Attenhoven, Vandekerckhove, Van Doninck, Van In en Vander Bruggen, verslaggever.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1970-1971.

11 MAI 1971.

Propositions de modification du Règlement du Sénat en vue de la reconnaissance des groupes politiques.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DU REGLEMENT (1)
PAR M. **VANDER BRUGGEN.**

Le Règlement du Sénat ne contient aucune disposition concernant les groupes politiques, bien que les articles 2 et 55 fassent allusion à leur existence. Ils sont cependant intégrés depuis longtemps dans la vie parlementaire et reconnus en fait comme composantes indispensables de la structure parlementaire.

Au cours des dernières années toutefois, les groupes du Sénat ont manifesté avec une insistance accrue le désir d'être officiellement reconnus comme c'est le cas dans la plupart des autres parlements, tandis qu'ils mettaient de plus en plus l'accent sur la nécessité de pouvoir disposer de moyens de fonctionnement plus larges.

Le problème de la reconnaissance des groupes et la création de secrétariats de groupe ont été abordés à plusieurs reprises, non seulement par la Commission, mais aussi au sein du Bureau qui, l'année dernière, a chargé le Collège des Questeurs d'élaborer un statut pour les groupes politiques après concertation avec les chefs de ceux-ci.

Le 22 décembre dernier, le Bureau a adopté à l'unanimité les principes du statut proposé par les Questeurs et a demandé à la Commission d'en inscrire les grandes lignes dans des dispositions nouvelles à insérer au Règlement.

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

MM. Struye, président; Adam, Debucquoy, Jorissen, Lagasse, Lahaye, Leynen, Parmentier, Pede, Snyers d'Attenhoven, Vandekerckhove, Van Doninck, Van In et Vander Bruggen, rapporteur.

In hoofdzaak gaat het om de volgende beginselen :

— Senatoren kunnen fracties vormen naar politieke gezindheid;

— Fracties die minstens een vertegenwoordiger hebben in de vaste Commissies worden erkend;

— Erkende fracties ontvangen voor de inrichting van hun administratief secretariaat een door het Bureau vast te stellen geldelijke tegemoetkoming en krijgen tevens de beschikking over de nodige lokalen met materiële uitrusting;

— Het personeel der secretariaten wordt door de fracties zelf onder eigen verantwoordelijkheid aangeworven en tewerkgesteld en behoort in geen geval tot het Senaatspersoneel;

— Het Bureau regelt het recht van toegang van het fractiepersoneel tot de Senaatslokalen en -kantoren.

Bij de bespreking van deze aangelegenheid in de Commissie verheugden leden zich over de voorgenomen maatregel; de erkenning van de fracties en de inrichting van eigen administratieve secretariaten liggen in de lijn van een normale evolutie in het politieke bestel en komen te gemoet aan het streven naar een betere werking der parlementaire instellingen.

Ook werd opgemerkt dat het overbodig is een nauwkeurige begripsomschrijving van deze organen te geven; zij functioneren immers sedert jaren zonder dat het Reglement er iets naders over zegde en het is genoegzaam geweten wat fracties zijn.

Terloops werd wel gewezen op het in sommige andere parlementaire vergaderingen bestaande systeem, waarbij afzonderlijke en onafhankelijke leden zich buiten enig politiek of partijverband tot een groep kunnen verenigen, maar de Commissie aanvaardde zulke regeling niet.

Zij besteedde inzonderheid aandacht aan twee vraagpunten :

— Hoe wordt van de oprichting van een fractie kennis genomen ?

— Hoeveel leden moet een fractie tellen om voor erkenning in aanmerking te komen ?

Wat het eerste punt betreft was de Commissie van oordeel dat de vorming van een fractie met een minimum aan formaliteiten gepaard kan gaan, maar dat het Bureau allesszins officieel behoort te weten — o.m. voor het toepassen van de erkenningsnorm en het bepalen van de hoegrootheid der toelage — welke leden tot de fractie zijn toegetreden en wie haar vertegenwoordigt. Daarom besloot zij in de voorgestelde nieuwe tekst te vermelden dat een fractie wordt geacht te zijn samengesteld zodra aan het Bureau mededeling is gedaan van de naamlijst van haar leden en van de naam van haar voorzitter. Om dezelfde redenen meende de Commissie het bovendien nodig voor te schrijven dat latere wijzi-

Il s'agit essentiellement des principes suivants :

— Les Sénateurs peuvent s'organiser en groupes suivant leurs affinités politiques;

— Les groupes qui ont au moins un représentant dans les Commissions permanentes sont reconnus;

— Les groupes reconnus bénéficient pour l'organisation de leur secrétariat administratif d'une subvention à fixer par le Bureau et peuvent disposer de locaux dotés de l'équipement matériel requis;

— Le personnel des secrétariats est recruté et employé par les groupes eux-mêmes, sous leur propre responsabilité, et ne fait en aucun cas partie du personnel du Sénat;

— Le Bureau règle le droit d'accès du personnel des groupes aux locaux et bureaux de l'Assemblée.

Lors de la discussion, plusieurs commissaires se sont félicités de la mesure envisagée; la reconnaissance des groupes et la création de secrétariats administratifs qui leur soient propres se situent dans la ligne d'une évolution normale de la vie politique et répondent au désir d'un meilleur fonctionnement des institutions parlementaires.

Un commissaire a estimé qu'il serait oiseux de donner une définition précise de ces organes; ils fonctionnent en effet depuis de nombreuses années sans que le Règlement prévoie des dispositions à leur sujet et tout le monde sait à suffisance ce qu'est un groupe parlementaire.

Un autre commissaire a rappelé en passant le système qui existe dans certaines autres assemblées parlementaires et qui permet à des membres isolés et indépendants de s'organiser en groupe en dehors de tout lien politique ou de parti, mais cette idée n'a pas été retenue par la Commission.

La discussion a été principalement axée sur les deux questions suivantes :

— Comment prendra-t-on connaissance de la création d'un groupe ?

— Combien de membres un groupe doit-il compter pour pouvoir être reconnu ?

En ce qui concerne le premier point, votre Commission a estimé que la formation d'un groupe ne doit requérir qu'un minimum de formalités, mais qu'il convient de toute façon que le Bureau sache officiellement, notamment pour l'application de la norme de reconnaissance et la fixation du montant de la subvention, quels sont les membres qui ont adhéré au groupe et par qui il est représenté. C'est pourquoi elle a décidé d'inscrire dans le nouveau texte proposé qu'un groupe est considéré comme étant constitué dès que le Bureau a reçu communication de la liste de ses membres et du nom de son président. Pour les mêmes raisons, la Commission a estimé utile de prévoir également que toute modifi-

gingen in de samenstelling van de fractie eveneens ter kennis van het Bureau moeten worden gebracht. Zij vond het overigens vanzelfsprekend dat niemand tot meer dan één politieke fractie kan behoren.

Wat het tweede punt betreft ging de Commissie eenparig akkoord met de erkenningsnorm die door het College van Quaestoren en het Bureau werd voorgesteld : zullen worden erkend de fracties die een werkelijke parlementaire activiteit uitoefenen door effectief met minstens één vertegenwoordiger bij de Commissiewerkzaamheden betrokken te zijn; het zal dus niet volstaan dat een fractie occasioneel een zetel in een bijzondere of een tijdelijke Commissie heeft, maar zij moet in alle vaste Commissies zitting hebben.

De reglementen van andere parlementaire vergaderingen blijken ten deze vrij uiteenlopende getalsterkten voor de fractie-erkenning te hebben aangenomen; zo kan in de Nederlandse Kamers 1 lid apart fractie vormen, in Frankrijk zijn er 14 leden vereist, bij ons in de Kamer van Volksvertegenwoordigers 3, welke cijfers trouwens op geen andere dan toevallige omstandigheden of plaatselijke vereisten schijnen te steunen.

De Commissie acht daarom de voor de Senaat uitgewerkte regeling alleszins een redelijke oplossing, die zeker van uit het standpunt van een doelmatige en rationele organisatie gerechtvaardigd is.

Voor het overige sloot de Commissie zich bij de andere door het Bureau voorgeschreven regels aan; zij stelt derhalve eenparig voor deze diverse beginselen op te nemen in een nieuw artikel 16*bis*, waarvan de tekst hierna volgt en dat onder een Hoofdstuk III*bis* « Fracties » in het Reglement zal worden ingevoegd.

**

Commissieleden merkten voorts op dat, krachtens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, een fractie van acht leden thans normaal recht zou hebben op een zetel in de vaste Commissies — en dus aanspraak zou kunnen maken op erkenning — maar dat zij op grond van artikel 2, derde lid, van het Reglement die zetel feitelijk niet zal behalen omdat de voordrachtlijsten slechts geldig zijn als zij de handtekening van minstens tien senatoren dragen. Deze fractie komt twee handtekeningen te kort; haar aanwezigheid in de Commissies en derhalve haar erkenning als fractie zal dus afhangen van de louter toevallige steun die zij bij leden van een andere politieke groep vindt, wat aanleiding kan geven tot conflicten en moeilijkheden.

Zij achten het dan ook wenselijk dat in artikel 2 het aantal handtekeningen vereist voor de akten van voordracht tot acht zou worden verminderd, welk cijfer praktisch overeenstemt met het nuttig quotiënt voor de evenredige zeteltoekenning in Commissies van 22 senatoren.

Andere leden vrezen dat dit zou kunnen leiden tot een te grote politieke versnippering in de Commissies, wat de bewuste bepaling van artikel 2 precies heeft willen verhinderen. Overigens zijn er recente voorbeelden van kleinere formaties die voldoende steun uit andere fracties hebben genoten om geldige voordrachten te kunnen doen.

cation ultérieure dans la composition du groupe doit être portée à la connaissance du Bureau. Il lui a par ailleurs paru évident que personne ne peut faire partie de plus d'un groupe politique.

En ce qui concerne le deuxième point, votre Commission a approuvé à l'unanimité la norme de reconnaissance proposée par le Collège des Questeurs et par le Bureau : seront reconnus les groupes qui exercent une réelle activité parlementaire en participant par un représentant au moins aux activités des Commissions; il ne suffira donc pas qu'un groupe occupe occasionnellement un siège dans une Commission spéciale ou temporaire, mais il faut qu'il siège dans toutes les Commissions permanentes.

Les règlements d'autres assemblées parlementaires semblent avoir adopté des critères de reconnaissance assez divergents quant à l'importance numérique des groupes; ainsi, aux Pays-Bas, un seul membre peut constituer un groupe, en France il en faut 14 et chez nous, à la Chambre des Représentants, 3; ces chiffres paraissent d'ailleurs basés uniquement sur des circonstances fortuites ou des exigences locales.

C'est pourquoi la Commission a estimé que le système élaboré pour le Sénat constitue une solution raisonnable et parfaitement justifiée du point de vue d'une organisation efficace et rationnelle.

Quant au reste, votre Commission s'est ralliée aux autres règles élaborées par le Bureau; elle propose dès lors à l'unanimité de reprendre ces divers principes en un nouvel article 16*bis* dont le texte est reproduit ci-après et qui serait inséré dans le Règlement sous le Chapitre III*bis* « Des Groupes politiques ».

Des commissaires ont fait remarquer en outre qu'en vertu du régime de la représentation proportionnelle, un groupe de 8 membres aurait normalement droit pour le moment à un siège dans les Commissions permanentes et pourrait donc prétendre à la reconnaissance, mais en fait, les dispositions de l'article 2, 3^e alinéa, du Règlement ne lui permettront pas d'obtenir ce siège puisque les listes de candidats ne sont valables que si elle portent la signature de dix sénateurs au moins. Il lui manquerait donc deux signatures; sa présence dans les commissions et, dès lors, sa reconnaissance en tant que groupe parlementaire dépendront donc de l'appui purement fortuit qu'il rencontrera auprès de membres d'un autre groupe politique, ce qui peut être une source de conflits et de difficultés.

Ils estiment dès lors souhaitable qu'à l'article 2 le nombre de signatures requises pour les listes de candidats soit ramené à 8, chiffre qui correspond pratiquement au quotient utile pour l'attribution proportionnelle des sièges dans les commissions comptant 22 membres.

D'autres commissaires ont exprimé la crainte que cette mesure n'aboutisse à un trop grand éparpillement politique au sein des Commissions, ce que la disposition de l'article 2 a précisément voulu prévenir. D'autre part, il y a des exemples récents de formations moins importantes qui ont bénéficié d'un appui suffisant d'autres groupes pour pouvoir présenter des candidatures valables.

Na verdere bespreking kwam de Commissie tot het besluit dat het de voorkeur verdient fracties van acht leden in staat te stellen zonder bijkomende reglementaire verwikkelingen de commissiezetel in te nemen die hun naar evenredigheid toekomt; zij stelt derhalve eenparig voor het derde lid van artikel 2 dienovereenkomstig te wijzigen.

**

Tenslotte werd nog de wens uitgesproken dat de voorzitters van de erkende fracties nauwer bij de werking van sommige organen van de Senaat zouden worden betrokken, meer bepaald dat zij zouden worden aangewezen als lid van de Commissie voor de Parlementaire Werkzaamheden, in plaats van de zes leden die thans door het Bureau worden benoemd, overeenkomstig het tweede lid van artikel 61 van het Reglement.

De Commissie keurde ook dit voorstel met algemene stemmen goed, maar wenste nochtans aan het Bureau de mogelijkheid te laten bedoelde Commissie eventueel nog met andere leden aan te vullen.

De navolgende tekstwijzigingen zijn door de Commissie eenparig aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
D. VANDER BRUGGEN.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

**

WIJZIGINGEN VAN HET REGLEMENT VOORGESTELD DOOR DE COMMISSIE

ART. 2.

Het derde lid van dit artikel te doen luiden als volgt :

« De kandidatenlijsten worden bij het Bureau ingediend; elke lijst moet, op straffe van nietigheid, met de handtekening van ten minste acht senatoren zijn bekleed. »

ART. 16bis (nieuw).

Onder Hoofdstuk IIIbis — « Fracties », een nieuw artikel 16bis in te voegen, luidende :

« De senatoren kunnen zich tot politieke fracties verenigen. Geen lid mag tot meer dan een fractie behoren.

De fracties zijn samengesteld nadat zij aan het Bureau de lijst van hun leden en de naam van hun voorzitter hebben medegedeeld. Elke wijziging in de samenstelling van de fracties wordt door de fractievoorzitter ter kennis van het Bureau gebracht.

Après discussion, votre Commission est arrivée à la conclusion qu'il est préférable de permettre à des groupes de huit membres d'obtenir sans autres complications réglementaires le siège de commission qui leur revient en vertu de la règle proportionnelle; en conséquence, elle propose à l'unanimité de modifier le troisième alinéa de l'article 2 dans ce sens.

**

Enfin, un membre a exprimé le vœu que les présidents des groupes reconnus soient associés de plus près au fonctionnement de certains organes du Sénat et notamment qu'ils soient désignés comme membres de la Commission du Travail parlementaire en lieu et place des six membres qui sont actuellement désignés par le Bureau, conformément au 2^e alinéa de l'article 61 du Règlement.

Cette proposition a également été approuvée à l'unanimité, étant entendu que le Bureau aura la faculté d'adjoindre d'autres membres à cette Commission s'il estime opportun de le faire.

Votre Commission a adopté à l'unanimité les modifications ci-après.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
D. VANDER BRUGGEN.

Le Président,
P. STRUYE.

**

MODIFICATIONS QUE LA COMMISSION PROPOSE D'APPORTER AU REGLEMENT.

ART. 2.

Libeller comme suit le troisième alinéa de cet article :

« Les listes des candidats sont présentées au Bureau; chaque liste doit, à peine de nullité, porter la signature de huit sénateurs au moins. »

ART. 16bis (nouveau).

Sous un Chapitre IIIbis — « Des Groupes politiques », insérer un nouvel article 16bis, libellé comme suit :

« Les sénateurs peuvent s'organiser en groupes politiques. Aucun membre ne peut faire partie de plus d'un groupe.

Les groupes sont constitués après avoir communiqué au Bureau la liste de leurs membres et le nom de leur président. Toute modification dans la composition des groupes est portée à la connaissance du Bureau par leur président.

Om erkend te worden moet een fractie ten minste een vertegenwoordiger in de vaste commissies hebben.

Elke erkende fractie kan een administratief secretariaat inrichten, waarvan zij het personeel aanwerft.

Op voorstel van het College van Quaestoren bepaalt het Bureau het bedrag van de toelage die aan de erkende fracties wordt verleend, zomede de voorwaarden van hun materiële inrichting en het recht van toegang van hun personeel tot de lokalen van de Senaat. »

ART. 61.

Lid 2 van dit artikel te wijzigen als volgt :

« 2. Deze commissie bestaat uit de Voorzitter, de Onder-voorzitters, de Voorzitters van de erkende fracties, en eventueel uit andere door het Bureau aangewezen leden. »

Pour être reconnu, un groupe politique doit avoir au moins un représentant dans les commissions permanentes.

Chaque groupe politique reconnu peut organiser un secrétariat administratif dont il recrute le personnel.

Sur proposition du Collège des Questeurs, le Bureau fixe le montant de la subvention allouée aux groupes reconnus, ainsi que les conditions de leur installation matérielle et le droit d'accès de leur personnel aux locaux de l'Assemblée. »

ART. 61.

Modifier comme suit le deuxième alinéa de cet article :

« 2. Cette commission est composée du Président, des Vice-Présidents, des Présidents des groupes politiques reconnus et éventuellement d'autres membres désignés par le Bureau. »