

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

15 SEPTEMBER 1998

VOORSTEL

**tot wijziging van het reglement van de
Kamer strekkende tot afschaffing
van de mogelijkheid om eenvoudige
moties in te dienen**

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE VOOR
HET REGLEMENT EN VOOR
DE HERVORMING VAN DE PARLEMENTAIRE
WERKZAAMHEDEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Didier REYNDERS**

- (1) Samenstelling van de commissie :
Voorzitter : de heer Langendries (R)

A. — Vaste leden		B. — Plaatsvervangers	
C.V.P.	HH. Ansoms, Cauwenberghs, Lenssens, Tant.	H. Ansoms, Mevr. Creyf, HH. Pieters, Verherstraeten, N.	
P.S.	HH. Harmegnies, Henry, Janssens.	HH. Dighneef, Dufour, Moureaux, Toussaint.	
V.L.D.	HH. Cortois, Dewael, Taelman.	HH. Chevalier, Daems, De Croo, Van Belle.	
S.P.	HH. Schellens, Vanvelthoven.	HH. Landuyt, Van der Maelen, Mevr. Vanlerberghe.	
P.R.L.- F.D.F.	H. Michel, Reynders.	HH. Barzin, Duquesne, Moerman.	
P.S.C.	H. Lefevre.	Mevr. de T'Serclaes, H. Maystadt.	
V.B.	H. Van den Eynde.	HH. Annemans, Sevenhans.	
Agalev/H. Ecolo	Detienne.	HH. Lozie, Tavernier.	

Zie:

- 514 - 95 / 96 :

— N° 1: Voorstel van de heren Detienne en Tavernier.

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

15 SEPTEMBRE 1998

PROPOSITION

**de modification du reglement de la
Chambre supprimant la possibilité
de dépôt de motions pures
et simples**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION SPECIALE
DU RÈGLEMENT ET DE LA RÉFORME DU
TRAVAIL PARLEMENTAIRE (1)

PAR
M. **Didier REYNDERS**

- (1) Composition de la commission :
Président : M. Langendries (R)

A. — Titulaires		B. — Suppléants	
C.V.P.	MM. Ansoms, Cauwenberghs, Lenssens, Tant.	M. Ansoms, Mme Creyf, MM. Pieters, Verherstraeten, N.	
P.S.	MM. Harmegnies, Henry, Janssens.	MM. Dighneef, Dufour, Moureaux, Toussaint.	
V.L.D.	MM. Cortois, Dewael, Taelman.	MM. Chevalier, Daems, De Croo, Van Belle.	
S.P.	MM. Schellens, Vanvelthoven.	HH. Landuyt, Van der Maelen, Mevr. Vanlerberghe.	
P.R.L.- F.D.F.	MM. Michel, Reynders.	MM. Barzin, Duquesne, Moerman.	
P.S.C.	M. Lefevre.	Mme de T'Serclaes, M. Maystadt.	
V.B.	M. Van den Eynde.	MM. Annemans, Sevenhans.	
Agalev/M. Ecolo	Detienne.	MM. Lozie, Tavernier.	

Voir:

- 514 - 95 / 96 :

— N° 1: Proposition de MM. Detienne et Tavernier.

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft het bovenvermelde voorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 22 mei 1996 en 7 juli 1998.

*
* *

Een van de auteurs van het voorstel wijst erop dat de mogelijkheid om de regering in plenaire vergadering en tijdens commissievergaderingen te interpellieren, in elk Parlement een van de vormen van politieke controle bij uitstek is. Aldus kunnen de kamerleden¹ immers de debatten die in de samenleving gaande zijn, voor de assemblee brengen en inspielen op de actualiteit. Het politieke sluitstuk van die debatten is de indiening van moties, waarin al dan niet het vertrouwen in de regering wordt bevestigd of waarin aanbevelingen worden gedaan. In de praktijk worden die 'inhoudelijke' moties echter vaak verdrongen door de eenvoudige motie, die bij voorrang ter stemming wordt gelegd.

Daardoor wordt niet alleen de zin van de interpellatie als controle-instrument uitgehold - het debat over de grond van de zaak wordt door de indiening van de eenvoudige motie immers uit de weg gegaan-, bovendien verwordt de stemming in plenum tot een steriele, routinematige en ondoorzichtige bedoening.

Sprekers voorstel strekt er dan ook toe de mogelijkheid tot het indienen van eenvoudige moties af te schaffen, door artikel 92bis van het Reglement (evenals een aantal passages in andere artikelen) weg te laten.

De auteur wijst erop dat de afschaffing van de eenvoudige motie des te beter te verdedigen is daar er sinds de meest recente vernieuwing van de federale Kamers (mei 1995) een type van motie bestaat (m.n. de motie van aanbeveling) die het mogelijk maakt een interpellatie af te sluiten zonder de vertrouwensvraag te stellen. Welnu, de ervaring in het Vlaams Parlement toont op overtuigende wijze aan dat een rationeel gebruik van die motie van aanbeveling de eenvoudige motie overbodig maakt.

Tot slot wijst de auteur erop dat het voorbije jaar ingevolge overleg tussen de fractievoorzitters met succes pogingen zijn ondernomen om het aantal interpellaties aan banden te leggen en om niet meer automatisch over te gaan tot de indiening van moties van aanbeveling na interpellaties. Die gunstige evolutie maakt het wellicht makkelijker een stap verder te zetten en de eenvoudige motie af te schaffen. Spre-

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné cette proposition au cours de ses réunions des 22 mai 1996 et 7 juillet 1998.

*
* *

Un des auteurs de la proposition souligne que la possibilité d'interpeller le gouvernement en séance plénière et en commission, constituée, dans chaque parlement, une des formes privilégiées du contrôle politique. C'est ainsi que les membres de la Chambre¹ peuvent en effet répercuter au sein de l'assemblée des débats sociétaux en cours et faire ainsi écho aux thèmes d'actualité. Le dépôt de motions offre une issue au débat, confirmant ou non la confiance au gouvernement ou formulant des recommandations à l'adresse de celui-ci. Dans la pratique, les motions «à contenu» sont fréquemment reléguées au second plan par le dépôt d'une motion pure et simple qui est mise prioritairement au vote.

Ce processus vide non seulement de leur sens les interpellations en tant qu'instrument de contrôle - le débat sur le fond de la question est en effet éludé par le dépôt d'une motion pure et simple - , mais le vote en séance plénière est réduit au rang de formalité stérile, routinière et peu transparente.

La proposition déposée par l'intervenant vise dès lors à supprimer la possibilité de déposer des motions pures et simples, en supprimant l'article 92bis du Règlement (ainsi qu'un certain nombre de passages dans d'autres articles).

L'auteur fait observer que la suppression des motions pures et simples est d'autant plus défendable que depuis le dernier renouvellement des Chambres fédérales (en mai 1995), il existe un type de motion (à savoir la motion de recommandation) qui permet de conclure une interpellation sans poser la question de confiance. Or, l'expérience au Parlement flamand a prouvé de manière convaincante que l'usage rationnel de cette motion de recommandation rend superflue la motion pure et simple.

En guise de conclusion, l'auteur fait observer que l'an dernier, à la suite de la concertation entre les présidents de groupe, on s'est efforcé, avec succès, de limiter le nombre d'interpellations et de ne plus procéder au dépôt automatique de motions de recommandation au terme des interpellations. Cette évolution favorable permettra sans doute de progresser et de supprimer les motions pures et simples. L'intervenant

¹ De Senaat is sinds de verkiezingen van mei 1995 niet meer bevoegd inzake politieke controle op de regering...

¹ Depuis les élections de mai 1995, le Sénat n'est plus compétent en matière de contrôle politique du gouvernement.

ker hoopt dat de interpellaties aldus weer zin zullen krijgen en dat een echte dialoog zal totstandkomen tussen de interpellant en de minister.

Diverse leden verklaren zich gekant tegen de afschaffing van de eenvoudige motie.

Zij wijzen er ten eerste op dat elke regering in België een coalitieregering is. De beslissingen van dergelijke regeringen zijn haast altijd compromissen. Door een handig gebruik van moties van wantrouwen kan de oppositie haast altijd de pijnpunten van die moeizaam bereikte compromissen blootleggen en verdeeldheid zaaien binnen de meerderheid. De eenvoudige motie is dan ook noodzakelijk om in bepaalde gevallen te vermijden dat de partijen van de meerderheid voor een verscheurende keuze worden gesteld tussen hun eigen partijprogramma en het overleven van de regering.

De tegenstanders van de afschaffing van de eenvoudige motie merken vervolgens op dat - in tegenstelling tot wat de auteurs van het voorstel laten uitschijnen - de ervaring in het Vlaams Parlement allerminst positief is.

Ten derde wijzen zij erop dat het recht om te interpellieren een onvervreemdbaar, individueel recht is van elk kamerlid. Ofwel slaagt de interpellant erin (bepaal)de leden van de meerderheid te overtuigen en dient hij een motie van aanbeveling in die al dan niet wordt mede-ondertekend door leden van de meerderheid. Ofwel slaagt hij daar niet in omdat de kloof tussen meerderheid en oppositie onoverbrugbaar blijkt te zijn. In dat geval moet tegenover het recht van de interpellant om een motie van wantrouwen in te dienen, het recht staan van de meerderheid om een eenvoudige motie in te dienen. De eenvoudige motie is met andere woorden het logische tegengewicht voor het vrij absolute interpellatierecht van de kamerleden.

Een interveniënte stelt dat haar fractie niet zo ver wil gaan als de auteurs in hun pleidooi voor de afschaffing van de eenvoudige motie. Zij begrijpt perfect dat de eenvoudige motie in bepaalde gevallen voor de meerderheid een onmisbaar instrument is om de eenheid te bewaren rond heikele thema's. Wat verwerpelijk is, is niet zozeer het bestaan van de eenvoudige motie, maar wel het feit dat de indiening ervan een automatisme is geworden.

Volgens spreekster zou men het misbruik dat momenteel van de eenvoudige motie wordt gemaakt, kunnen vermijden door het stelsel van de moties van aanbeveling te versoepelen. Wil men de steun van diverse fracties verzamelen voor een motie van aanbeveling, dan verliest men momenteel eindeloos veel

espère que les interpellations reprendront ainsi tout leur sens et qu'un véritable dialogue s'instaurera entre le ministre et l'interpellateur.

Plusieurs membres se déclarent opposés à la suppression de la motion pure et simple.

Ils indiquent tout d'abord que, dans notre pays, tous les gouvernements sont des gouvernements de coalition. Les décisions de ces gouvernements sont donc pratiquement toujours des compromis. Par une utilisation judicieuse des motions de méfiance, l'opposition peut presque toujours mettre à nu les faiblesses de ces compromis atteints au prix de laborieuses discussions et semer la discorde au sein de la majorité. La motion pure et simple est par conséquent indispensable pour éviter que, dans certains cas, les partis de la majorité soient placés devant un choix déchirant entre leur programme politique et la survie du gouvernement.

Les membres opposés à la suppression de la motion pure et simple font ensuite observer que - contrairement à ce que les auteurs de la proposition laissent entendre -, l'expérience du parlement flamand en cette matière n'est pas du tout positive.

En troisième lieu, ils soulignent que le droit d'interpellation est un droit individuel inaliénable de chaque membre de la chambre. Soit l'interpellateur réussit à convaincre les (ou certains) membres de la majorité et il dépose une motion de recommandation, cosignée ou non par des membres de la majorité. Soit il n'y réussit pas, parce que le fossé entre la majorité et l'opposition s'avère infranchissable. Dans ce cas, le droit de l'interpellateur de déposer une motion de méfiance doit être contrebalancé par le droit de la majorité de déposer une motion pure et simple. Autrement dit, la motion pure et simple est la contrepartie logique du droit d'interpellation absolu des membres de la chambre.

Une intervenante déclare que son groupe ne souhaite pas aller aussi loin que les auteurs de la proposition dans leur plaidoyer pour la suppression de la motion pure et simple. Elle comprend parfaitement que, dans certains cas, la motion pure et simple constitue, pour la majorité, un instrument indispensable pour préserver son unité face à des thèmes délicats. La motion pure et simple n'est pas condamnable en soi, mais bien le fait que le dépôt de telles motions soit devenu un automatisme.

Selon l'intervenante, on pourrait éviter les abus dont la motion pure et simple fait actuellement l'objet en assouplissant le régime des motions de recommandation. A l'heure actuelle, lorsque l'on souhaite obtenir le soutien de différents groupes pour une motion de recommandation, on perd un temps infini

tijd met een discussie over punten en komma's. Maar anderzijds moet die motie worden ingediend voor de sluiting van de bespreking. In de praktijk zit er dan ook vaak niets anders op dan de motie van aanbeveling voor te bereiden vooraleer men het antwoord van de minister heeft gehoord.

Een van de auteurs sluit zich bij die laatste opmerking aan. Hij stelt vast dat interpellaties over belangrijke aangelegenheden vroeger altijd in plenum werden gehouden. Ingevolge de stijging van het aantal interpellaties is men steeds meer interpellaties naar commissie gaan verwijzen. Vaak wordt dan ook een motie van aanbeveling ingediend omdat de auteur de behoefte voelt om in plenum een 'spoor' terug te vinden van zijn interpellatie. Op dit ogenblik kan die auteur echter nauwelijks anders dan zijn motie van aanbeveling schrijven nog voor hij zijn interpellatie heeft gehouden, anders haalt hij de zeer stringente termijn (indiening voor het einde van de bespreking...) niet. Het zou met andere woorden al een hele stap vooruit zijn mocht men in het Reglement bepalen dat de motie van aanbeveling kan worden ingediend binnen een redelijke termijn na het antwoord van de minister, zodat overleg mogelijk wordt met de andere leden van de commissie...

Een ander lid is eveneens van oordeel dat in die richting moet worden gewerkt: als men het aantal moties van aanbevelingen binnen de perken houdt, meer tijd uittrekt voor de redactie van dergelijke moties en een echt amenderingsrecht inbouwt voor die moties, dan kan men tot rijkere debatten komen, zonder daarvoor de eenvoudige motie te moeten afschaffen.

Nog een ander lid is minder enthousiast. Hij schat de ervaring met de moties van aanbeveling niet erg positief in, vooral omdat daaruit blijkt dat de onderscheiden ondertekenaars aan eenzelfde motie van aanbeveling vaak een erg verschillende inkleuring geven, tussen het ogenblik van de indiening van de motie en dat van de stemming.

Indien het bijvoorbeeld mogelijk zou worden om een motie van aanbeveling tot vlak voor de stemming te amenderen - wat sommigen lijken te bepleiten -, dan is het risico van partijpolitieke - en in sommige gevallen ongetwijfeld communautaire - manoeuvres groot.

Spreeker is geenszins gekant tegen een meer inhoudelijke benadering, maar dan moet de oppositie ook begrijpen dat de meerderheidsfracties in sommige

à discuter sur la portée du moindre mot ou de la moindre virgule. Mais d'autre part, cette motion doit être déposée avant la clôture de la séance. Il n'y a dès lors souvent pas d'autre issue, dans la pratique, que de préparer la motion de recommandation avant d'avoir entendu la réponse du ministre.

Un des auteurs se rallie à cette dernière observation. Il constate qu'autrefois, les interpellations concernant des questions importantes étaient toujours développées en séance plénière. Par suite de leur multiplication, un nombre sans cesse croissant d'interpellations ont cependant été renvoyées en commission. Une motion de recommandation est alors souvent déposée, étant donné que l'auteur éprouve le besoin de trouver une «trace» de son interpellation en séance plénière. A ce moment, cet auteur est toutefois pratiquement obligé de rédiger sa motion de recommandation avant de développer son interpellation, sans quoi il risque de ne pas pouvoir respecter le délai très strict qui est prévu (dépôt avant la fin de la discussion...). En d'autres termes, si l'on prévoyait dans le Règlement que la motion de recommandation peut être déposée dans un délai raisonnable suivant la réponse du ministre, de manière à permettre une concertation avec les autres membres de la commission, cela constituerait déjà un net progrès...

Un autre membre estime également qu'il convient de chercher une solution en ce sens: si l'on limitait le nombre de motions de recommandation, si l'on prévoyait davantage de temps pour la rédaction des motions et si l'on instaurait un véritable droit d'amendement pour ces motions, cela permettrait d'enrichir les débats, sans devoir pour autant supprimer la motion pure et simple.

Un autre membre se montre moins enthousiaste. Il estime que l'expérience en matière de motions de recommandation n'est guère positive et ce, essentiellement, parce qu'elle montre que les différents signataires donnent souvent une interprétation très différente à une même motion de recommandation entre le moment où elle est déposée et celui où elle est votée.

Si, par exemple, il devenait possible d'amender une motion de recommandation juste avant le vote - ce que certains semblent demander -, l'on risquerait fort d'assister à des manoeuvres inspirées par la politique partisane - et dans certains cas, sans nul doute, à des manoeuvres communautaires.

L'intervenant n'est nullement opposé à une approche moins formelle, mais il faut que, si l'on se dirige dans cette voie, l'opposition comprenne également que

gevallen de mogelijkheid willen behouden om de regering een signaal te geven, zonder ze daarom naar huis te sturen. Hij is er overigens van overtuigd dat een versterking van het legislatuurkarakter van het Parlement uit dat oogpunt een gunstige invloed zou hebben.

Een van de auteurs van het voorstel stelt vast dat de meerderheid allicht zijn voorstel niet zal steunen, maar dat er blijkbaar toch een consensus mogelijk is over twee punten:

1° er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de interpellaties in plenum en in commissie; indien een motie zo belangrijk is dat de conferentie van voorzitters oordeelt dat ze in plenaire vergadering moet worden gehouden, zou het onmogelijk moeten zijn om een eenvoudige motie in te dienen;

2° het heeft geen zin te eisen dat een motie van aanbeveling wordt ingediend voor de sluiting van de bespreking; het zou moeten mogelijk worden ze in te dienen tot enkele dagen na het antwoord van de minister.

De voorzitter waarschuwt voor overhaaste conclusies. Hij stelt vast dat het inderdaad zinvol kan zijn een onderscheid te maken tussen de interpellaties in plenum en die in commissie. Hij zal de diensten ook opdragen statistische gegevens te verzamelen over het respectieve belang van beide soorten interpellaties. Tot slot lijkt er een begin van consensus te bestaan over de verlenging van de termijn voor de indiening van moties van aanbeveling, maar die termijn moet wel binnen redelijke perken blijven. De diensten zullen nagaan op welke wijze dat principe in het Reglement kan worden ingeschreven.

*
* *

De voorzitter vraagt vervolgens of de auteurs aandringen op een stemming over hun voorstel.

De auteurs vragen een verdaging van de stemming, in afwachting van het voorstel van de diensten met betrekking tot de verlenging van de termijn voor de indiening van de motie van aanbeveling.

Diverse leden verzetten zich tegen dergelijke verdaging. Ze stellen vast dat er geen meerderheid te vinden is voor het voorstel. De auteurs moeten weten wat ze willen: ofwel trekken ze hun voorstel in, ofwel vragen ze een stemming en wordt het allicht verworpen.

les groupes de la majorité veuillent dans certains cas conserver la possibilité de donner un signal au gouvernement, sans pour autant le désavouer. Il est d'ailleurs convaincu que le franchissement d'un pas supplémentaire dans le sens d'un «parlement de législature» aurait une incidence positive à cet égard.

Un des auteurs de la proposition constate que la majorité n'appuiera sans doute pas sa proposition, mais qu'un consensus pourrait tout de même se dégager sur deux points:

1° il faut opérer une distinction entre les interpellations développées en séance plénière et les interpellations développées en commission; si une motion revêt une importance telle que la conférence des présidents juge qu'elle doit être développée en séance plénière, on ne devrait pas pouvoir déposer de motion pure et simple;

2° il est absurde d'exiger qu'une motion de recommandation soit déposée avant la clôture de la discussion; elle devrait pouvoir être déposée jusqu'à quelques jours après la réponse du ministre.

Le président met en garde contre toute conclusion hâtive. Il constate qu'il peut effectivement être judicieux de faire une distinction entre les interpellations développées en séance plénière et les interpellations développées en commission. Il chargera dès lors les services de recueillir des données statistiques sur l'importance respective de ces deux types d'interpellation. Enfin, un début de consensus semble se dégager sur la prolongation du délai pour le dépôt des motions de recommandation, ce délai devant toutefois rester raisonnable. Les services examineront comment ce principe peut être inscrit dans le Règlement.

*
* *

Le président demande ensuite si les auteurs insistent pour que l'on vote sur leur proposition.

Les auteurs demandent que l'on ajourne le vote jusqu'à ce que les services aient élaboré leur proposition relative à la prolongation du délai pour le dépôt des motions de recommandation.

Plusieurs membres s'opposent à cet ajournement. Ils constatent qu'aucune majorité ne se dégage en faveur de la proposition. Les auteurs doivent savoir ce qu'ils veulent: ou bien ils retirent leur proposition, ou bien ils demandent un vote et la proposition sera sans doute rejetée.

De auteurs antwoorden dat ze in die omstandigheden de voorkeur geven aan een stemming.

Voorstel nr. 514/1 van de hh. Detienne en Tavernier wordt verworpen met 11 tegen 2 stemmen

De voorzitter,

D. REYNDERS

De rapporteur,

R. LANGENDRIES

Les auteurs répondent que, dans ces conditions, ils préfèrent un vote.

La proposition n° 514/1 de MM. Detienne et Tavernier est rejetée par 11 voix contre 2.

Le rapporteur,

D. REYNDERS

Le président,

R. LANGENDRIES