

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1988-1989**

8 DECEMBRE 1988

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

(Déposée par M. Henrion)

DEVELOPPEMENTS

Depuis plusieurs années, l'on observe un développement important du nombre des interpellations sans que nécessairement le débat s'accompagne de dépôt de motions.

Lorsque celles-ci sont déposées, elles peuvent exprimer « la confiance au Gouvernement, le souhait de le voir modifier un aspect de sa politique, une désapprobation plus ou moins marquée à l'égard de cette politique ou même dans les cas extrêmes, la méfiance à son égard ». (Jean Velu, *Droit public*, t. 1^{er}, p. 722).

Dans le langage usuel au Parlement, on oppose généralement la motion pure et simple impliquant la confiance, à la motion motivée qui la mettrait éventuellement en cause. En réalité, il s'agit plus d'une espèce de tradition que du produit d'un raisonnement rigoureux.

La motivation d'une motion ou d'un ordre du jour déposé par la majorité qui soutient le Gouvernement peut éventuellement comporter l'approbation de l'action de celui-ci (voir encore Velu, *op. cit.*, p. 725).

La véritable distinction serait celle faite parmi les motions motivées entre celles qui n'impliquent pas la méfiance et les autres.

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1988-1989**

8 DECEMBER 1988

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

(Ingediend door de heer Henrion)

TOELICHTING

Sedert verscheidene jaren stelt men een aanmerkelijke toename vast van het aantal interpellaties waarvan het debat niet noodzakelijk besloten wordt met het indienen van moties.

Worden die moties toch ingediend, dan kunnen zij uiting geven aan het vertrouwen in de Regering, aan de wens dat de Regering een onderdeel van haar beleid wijzigt, aan een al dan niet duidelijke afkeuring van dat beleid of, in extreme gevallen, aan het wantrouwen in de Regering. (*cf.* Jean Velu, *Droit public*, deel I, blz. 722).

In het parlementair jargon staat de gewone motie, die het vertrouwen inhoudt, veelal tegenover de met redenen omklede motie, die dat vertrouwen eventueel ter discussie stelt. In feite gaat het hier veeleer om een soort traditie dan om de vrucht van een logische redenering.

De motivering van een motie ingediend door de meerderheid die achter de Regering staat, kan eventueel de goedkeuring inhouden van haar beleid (*cf.* Velu, *op. cit.*, blz. 725).

Om een werkelijk onderscheid te maken tussen de met redenen omklede moties, behoort men die welke geen wantrouwen inhouden te onderscheiden van de andere.

A. Dans la première catégorie on peut certes ranger les motions par lesquelles des parlementaires expriment certains vœux ou certaines indications quant à la politique qu'ils voudraient voir mener dans tel ou tel domaine, la plus grande liberté étant d'ailleurs laissée au Gouvernement de les suivre ou non, quitte à se voir demander ultérieurement des explications sur la suite qu'il y aurait donnée.

B. Dans la seconde catégorie, il faut évidemment ranger les motions rédigées par un interpellateur et qui suggèrent la censure, mais la pratique démontre que ceci n'est pas le cas le plus fréquent. Bien entendu, il peut se faire aussi qu'une motion apparemment innocente gêne le Gouvernement : dans ce cas, celui-ci pourra lui opposer la question de confiance.

En 1972, M. François Perin a, en termes excellents, défini le caractère artificiel de la pratique qui consiste à toujours privilégier la motion pure et simple lors des votes qui suivent le débat sur une interpellation.

« Mais lorsque le Gouvernement ne dit rien, lorsque le Gouvernement ne pose pas la question de confiance et ne menace par de démissionner, lorsque le Ministre interpellé ne met pas son portefeuille en balance, pourquoi l'Assemblée parlementaire ne pourrait-elle pas librement voter des motions qui ont un contenu, une signification et qui expriment l'opinion de cette Assemblée, opinion et vote qui se forment en fonction de l'objet en débat et non pas en fonction de l'existence du Gouvernement ?

Tant que ce problème n'est pas posé, pourquoi le Parlement ne serait-il pas libre ?

Vous allez me dire que des motions seraient votées à des majorités hétérogènes qui ne correspondent pas à la majorité gouvernementale.

Oui ! Et alors ?

Où est le mal ? Où est le trouble dans le fonctionnement du régime ? Est-ce que le Parlement ne peut pas exprimer une opinion qui n'est pas le fait de la seule majorité gouvernementale ? Pourquoi sur des objets déterminés, les majorités ne se formeraient-elles pas en fonction de ces objets, quitte à voir des votes dans des sens divers et même opposés émis par des parlementaires d'un même parti, d'un même groupe politique ? Je ne vois rien de scandaleux à ce que, sur un problème quelconque, certains membres de tel parti votent oui et certains membres du même parti votent non. En quoi cela est-il un drame ? En quoi cela peut-il détraquer le régime ? En quoi est-ce une atteinte à la démocratie ?

Tout au contraire ! La démocratie veut qu'une des fonctions du Parlement soit d'exprimer des opinions en toutes matières. Il est même élu pour cela !

A. In de eerste categorie kunnen ongetwijfeld worden ondergebracht de moties waarmee parlementsleden bepaalde wensen te kennen geven of aanwijzingen geven over het beleid dat zij op een bepaald vlak willen zien voeren. Daarbij wordt de Regering overigens volkomen vrij gelaten om die al dan niet in te willigen of op te volgen, maar zij kan later wel ter verantwoording worden geroepen voor de manier waarop zij daaraan gevolg heeft gegeven.

B. Van de tweede categorie moeten uiteraard deel uitmaken de moties van afkeuring opgesteld door een interpellant. De praktijk leert evenwel dat zich dat niet zo vaak voordoet. Vanzelfsprekend kan ook een schijnbaar onschuldige motie de Regering in verlegenheid brengen en in dat geval kan de Regering daartegen de vertrouwenskwestie stellen.

In 1972 heeft de heer François Perin op een uitstekende wijze verwoord hoe kunstmatig de praktijk is om de eenvoudige motie in alle gevallen te laten voorgaan bij de stemming na het debat over een interpellatie.

« Wanneer de Regering echter niet reageert, de vertrouwenskwestie niet stelt, en niet met ontslag dreigt, wanneer de Minister tot wie de interpellatie is gericht, zijn portefeuille niet in de schaal werpt, waarom zou de parlementaire assemblee dan niet vrijelijk moties kunnen goedkeuren die een bepaalde inhoud en betekenis hebben en die haar zienswijze duidelijk weergeven ? Een motie moet goedgekeurd kunnen worden als een meerderheid het met de inhoud eens is en niet omdat een Regering moet overleven.

Indien het overleven van de Regering niet aan de orde is, waarom zou het Parlement dan niet vrij kunnen beslissen ?

Wellicht zult u opwerpen dat er dan moties goedgekeurd zullen worden door een heterogene meerderheid die niet samenvalt met de Regeringsmeerderheid.

Precies ! En wat dan nog ?

Dat kan toch geen kwaad ! Ons parlementair stelsel zal daarom niet minder goed functioneren ! Mag het Parlement soms geen mening uiten die niet overstemt met die van de Regeringsmeerderheid ? Waarom zou er voor bepaalde onderwerpen geen alternatieve meerderheid tot stand kunnen komen, ook al leidt dat tot uiteenlopend en zelfs tegengesteld stemgedrag bij de parlementsleden van een zelfde partij, van een zelfde politieke familie ? Het stoort me niet dat sommige leden van één partij over een bepaalde kwestie voor stemmen en sommigen van hun partijgenoten tegen. Zo dramatisch is dat toch niet ? Dat kan de werking van een stelsel toch niet ontregelen ? Houdt dat een gevaar in voor de democratie ?

Wel integendeel ! In een democratisch bestel heeft het Parlement onder meer als taak zijn mening te uiten over alle aangelegenheden. Daartoe werd het zelfs verkozen !

Ce que le Parlement ne peut pas faire, c'est mettre la vie du Gouvernement en péril tous les huit jours.

Nous sommes membres de l'opposition et ainsi nous avons plus de mérite que vous à le dire : nous sommes partisans d'un Gouvernement stable et même d'un Gouvernement de législature.

Nous ne l'avons jamais caché. Qu'on soit dans la majorité ou dans l'opposition, il faut que l'Exécutif soit stable. La démocratie a tout à y gagner.

Cela ne veut pas dire que l'assemblée parlementaire doive être paralysée et dans l'impossibilité d'émettre quelque opinion que ce soit sur quelque sujet que ce soit, surtout si l'existence du Gouvernement n'est pas en cause, ce qui arrive fréquemment.

Je demande aux membres représentant la majorité et qui ont pris la parole avant moi, s'ils ont fait la statistique des interpellations déposées, par exemple, au cours de la législature passée et qui mettaient en danger l'existence du Gouvernement ou d'un Ministre. Est-ce qu'il y a eu des interpellations qui annonçaient comme conclusion, le dépôt d'une motion de censure ? Quand il en est ainsi, je conçois qu'une motion de confiance aie la priorité. Mais là, tout est clair, le but de l'interpellateur est de faire tomber le Gouvernement et la preuve en est qu'il conclut son interpellation par le dépôt d'une motion de censure. Dans ces conditions, je comprends que la majorité réagisse en déposant une motion de confiance. Mais quand il n'en est rien, ce qui le cas des neuf dixièmes au moins des interpellations, et quand l'interpellateur a seulement pour but d'exposer les données d'un problème, de demander au Gouvernement d'en prendre connaissance, d'en prendre conscience et de prendre des mesures adéquates, ce qui donne toute latitude au Ministre de s'expliquer sur l'affaire, pourquoi voulez-vous que le Parlement soit dépourvu du droit de conclure, ce qui est le cas maintenant, car l'ordre du jour pur et simple, c'est une astuce de procédure, vide de contenu. Il n'a pour signification que de dire au parlement : Vous avez bien entendu le débat, mais vous ne concluez pas. En effet, le dépôt de l'ordre du jour pur et simple signifie : faites-vous toujours confiance au Gouvernement, question qui n'avait été posée par personne ? »

(*Annales parlementaires*, Chambre, 29 juin 1972, p. 1898.)

La proposition de motion pure et simple élimine la capacité du Parlement de s'exprimer sur le débat, elle étouffe en quelque sorte le fonctionnement démocratique. Au moment où de nombreux efforts sont suggérés pour réhabiliter le rôle des assemblées, il

Wat het Parlement daarentegen niet mag doen, is het voortbestaan van de Regering om de week in gevaar brengen.

Wij maken deel uit van de oppositie en daarom komt aan ons meer verdienste toe dan aan u wanneer wij verklaren voorstander te zijn van een stabiele Regering, zelfs van een Regering met dezelfde zittingsperiode als het Parlement («*legislatuurregering* »).

Dat hebben wij nooit onder stoelen of banken gestoken. Of men nu deel uitmaakt van de meerderheid dan wel van de oppositie, er moet een stabiele uitvoerende macht zijn. De democratie heeft daar baat bij.

Dat betekent evenwel niet dat de parlementaire assemblée lamgelegd moet worden, noch dat het haar onmogelijk moet worden gemaakt zich over welke kwestie ook uit te spreken, voornamelijk wanneer het voortbestaan van de Regering niet op het spel staat, wat vaak gebeurt.

Aan de leden die hier de meerderheid vertegenwoordigen en vóór mij aan het woord zijn gekomen, vraag ik of zij statistieken hebben opgemaakt van de interpellaties die bijvoorbeeld tijdens de vorige zittingsperiode zijn gehouden en een gevaar inhielden voor de Regering of voor een Minister. Zijn er wel interpellaties geweest waarbij als besluit werd aangekondigd dat een motie van wantrouwen zou worden ingediend ? Zo ja, dan kan ik mij voorstellen dat een motie van vertrouwen voorrang heeft. In dat geval is alles toch duidelijk : de interpellant wil de Regering doen aftreden en dat blijkt uit het feit dat hij als besluit van zijn interpellatie een motie van wantrouwen indient. Ik kan begrijpen dat de meerderheid in die omstandigheden reageert met een motie van vertrouwen. Komt er echter geen motie van wantrouwen, wat in ten minste 90 pct. van de interpellaties het geval is, en wil de interpellant alleen maar een probleem toelichten, de Regering vragen daarvan kennis te nemen, het bestaan van het probleem in te zien en passende maatregelen te nemen, zodat de Minister alle vrijheid krijgt om uitleg te geven over die zaak, waarom zou het Parlement dan niet het recht hebben om tot een besluit te komen ? Nu heeft het Parlement dat recht niet want de eenvoudige motie is een proceduretruc die nergens op slaat. Daarmee wil men alleen aan het Parlement zeggen : u hebt de gelegenheid gehad het debat te horen, maar u krijgt niet de gelegenheid tot een besluit te komen. Het indienen van een eenvoudige motie heeft de volgende betekenis : hebt u nog altijd vertrouwen in de Regering ? Maar deze vraag werd door niemand gesteld ? »

(*Handelingen*, Kamer, 29 juni 1972, blz. 1898.)

Het voorstellen van een eenvoudige motie ontnemt aan het Parlement de mogelijkheid om zich uit te spreken over het debat en is een rem op de werking van de democratie. Nu er veel moeite wordt gedaan om de taak van de assemblées in eer te

paraît expédient de modifier les dispositions du Règlement qui donnent dans tous les cas la priorité à la motion pure et simple et de réserver cette priorité au cas où la motion motivée implique la méfiance.

R. HENRION.

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

A l'article 26 du Règlement du Sénat, les alinéas 3 et 4 sont remplacés par les alinéas suivants :

« Lorsqu'en conclusion d'un débat, une motion motivée est déposée qui n'implique pas la méfiance, celle-ci est mise aux voix par priorité.

La motion qui exprime la confiance a la priorité de droit s'il n'y a pas de motion motivée n'impliquant pas la méfiance.

Si le Sénat est appelé à se prononcer sur plusieurs motions motivées n'impliquant pas la méfiance, sur plusieurs motions de confiance ou sur plusieurs motions motivées n'impliquant pas la confiance, la priorité appartient dans chacun de ces cas à celle qui a été déposée la première. »

ART. 2

A l'article 33 du même Règlement, les alinéas 7, 8 et 9 sont remplacés par les alinéas suivants :

« La motion motivée n'impliquant pas la méfiance est mise aux voix par priorité.

La motion qui exprime la confiance a la priorité de droit s'il n'y a pas de motion motivée n'impliquant pas la méfiance.

Si le Sénat est appelé à se prononcer sur plusieurs motions motivées n'impliquant pas la méfiance, sur plusieurs motions de confiance ou sur plusieurs motions motivées n'impliquant pas la confiance, la priorité appartient dans chacun de ces cas à celle qui a été déposée la première. »

R. HENRION.

herstellen, lijkt het raadzaam de bepalingen van het Reglement te wijzigen die aan de eenvoudige motie in elk geval voorrang verlenen en die voorrang alleen te behouden voor het geval een met redenen omklede motie van wantrouwen is ingediend.

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

In artikel 26 van het Reglement van de Senaat worden het derde en het vierde lid vervangen als volgt :

« Wanneer, als besluit van een debat, een met redenen omklede motie wordt ingediend die geen wantrouwen inhoudt, wordt deze bij voorrang in stemming gebracht.

Een motie van vertrouwen heeft van rechtswege voorrang, indien geen met redenen omklede motie die geen wantrouwen inhoudt, is ingediend.

Heeft de Senaat zich uit te spreken over verscheidene met redenen omklede moties die geen wantrouwen inhouden, over verscheidene moties van vertrouwen of over verscheidene met redenen omklede moties die geen vertrouwen inhouden, dan heeft in ieder van die gevallen de eerstingediende de voorrang. »

ART. 2

In artikel 33 van hetzelfde Reglement worden het zevende, het achtste en het negende lid vervangen als volgt :

« Een met redenen omklede motie die geen wantrouwen inhoudt, wordt bij voorrang in stemming gebracht.

Een motie van vertrouwen heeft van rechtswege voorrang, indien geen met redenen omklede motie die geen wantrouwen inhoudt, is ingediend.

Heeft de Senaat zich uit te spreken over verscheidene met redenen omklede moties die geen wantrouwen inhouden, over verscheidene moties van vertrouwen of over verscheidene met redenen omklede moties die geen vertrouwen inhouden, dan heeft in ieder van die gevallen de eerstingediende de voorrang. »