

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2020-2021

12 NOVEMBRE 2020

Proposition de modification de l'article 56 du Règlement du Sénat

(Déposée par Mme Stephanie D'Hose)

DÉVELOPPEMENTS

Au cours de sa réunion du 6 juillet 2020, le Bureau a examiné une note du Service juridique du Sénat concernant l'inscription à l'ordre du jour et l'examen en séance plénière d'une proposition rejetée en commission (voir l'annexe).

Dans le cadre de cette discussion, il a été plaidé au sein du Bureau en faveur d'un retour à la règle d'avant 1995, qui prévoyait qu'une proposition rejetée en commission ne soit inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière que si l'auteur le demandait lui-même instamment (voir, à cet égard, le point 3.1 de la note). La présente proposition vise à réinstaurer cette pratique en l'inscrivant dans le règlement.

L'ajout prévoyant que le président du Sénat aussi peut demander l'inscription à l'ordre du jour d'un texte rejeté en commission se rapporte à un cas spécifique. Si la Chambre des représentants adopte une proposition de loi déposée par l'un de ses membres et relevant de la procédure bicamérale, qu'elle la transmet au Sénat et qu'ensuite, la commission du Sénat rejette le texte en question, il n'y a pas d'«auteur» qui puisse demander l'inscription à l'ordre du jour de la séance plénière. Or, il peut y avoir des circonstances dans lesquelles pareille inscription est considérée comme souhaitable, par exemple s'il existe une possibilité qu'en séance plénière, une majorité puisse être trouvée pour soutenir le texte. Dans ce cas (exceptionnel sans doute), le président peut alors endosser le rôle de l'auteur. La solution est identique à celle que la Chambre applique à l'égard des propositions de loi adoptées par le Sénat qui sont

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2020-2021

12 NOVEMBER 2020

Voorstel tot wijziging van artikel 56 van het Reglement van de Senaat

(Ingediend door mevrouw Stephanie D'Hose)

TOELICHTING

Tijdens zijn vergadering van 6 juli 2020 besprak het Bureau een nota van de Juridische dienst van de Senaat over de agendering en behandeling in plenaire vergadering van een in commissie verworpen voorstel (zie de bijlage).

Naar aanleiding van die bespreking werd in het Bureau gepleit voor een terugkeer naar de praktijk van vóór 1995, waarbij een in de commissie verworpen voorstel enkel op de agenda van de plenaire vergadering werd ingeschreven indien de indiener daar zelf op aandrang (zie hierover punt 3.1 van de nota). Met dit voorstel wordt de herinvoering van de oude praktijk in het reglement verankerd.

De toevoeging dat ook de voorzitter van de Senaat kan verzoeken om een door een commissie verworpen tekst op de agenda te plaatsen, heeft betrekking op een specifiek geval. Indien de Kamer van volksvertegenwoordigers een door een van haar leden ingediend bicameraal wetsvoorstel aanneemt en aan de Senaat verzendt en de Senaatscommissie die tekst vervolgens verworpt, is er geen «indiener» die om de agendering in de plenaire vergadering kan verzoeken. Nochtans kunnen er omstandigheden zijn waarin dat toch wenselijk wordt geacht, bijvoorbeeld als de kans bestaat dat er in de plenaire vergadering wel een meerderheid voor de tekst kan worden gevonden. Daarom kan in dat (wellicht uitzonderlijke) geval de voorzitter de rol van de indiener overnemen. De oplossing is dezelfde als degene die in de Kamer geldt ten aanzien van door de Senaat aangenomen wetsvoorstellen die in een Kamercommissie worden

rejetées en commission à la Chambre (voir l'article 88 du règlement de la Chambre des représentants).

Une deuxième modification concerne (la formulation de) l'objet du vote en séance plénière. Actuellement, l'assemblée se prononce sur la décision de la commission (de ne pas adopter le texte). Par conséquent, les adversaires du texte doivent voter «oui» (en faveur de la décision de la commission) et les partisans du texte «non» (contre la décision de la commission).

La présente proposition prévoit que l'assemblée se prononce à l'issue de la discussion générale sur la question de savoir si l'examen du texte est poursuivi. L'objection selon laquelle les membres doivent émettre un «vote inverse» serait ainsi balayée. Par souci de clarté, il est précisé en outre que si l'assemblée décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la discussion, cette décision vaut rejet de la proposition.

*
* *

verworpen (artikel 88 van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers).

Een tweede wijziging betreft (de formulering van) het voorwerp van de stemming in de plenaire vergadering. Nu spreekt de vergadering zich uit over het besluit van de commissie (om de tekst niet aan te nemen). Bijgevolg moeten tegenstanders van de tekst «ja» stemmen (vóór het besluit van de commissie) en voorstanders van de tekst «nee» (tegen het besluit van de commissie).

In dit voorstel wordt bepaald dat de vergadering zich, na de algemene bespreking, uitspreekt over de vraag of de behandeling van de tekst wordt voortgezet. Daardoor vervalt het bezwaar dat de leden «omgekeerd» moeten stemmen. Met het oog op de duidelijkheid wordt bovendien gepreciseerd dat als de vergadering beslist dat er geen reden is om de bespreking voort te zetten, die beslissing als een verwerping van het voorstel geldt.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 56-2, alinéa 3, du règlement est remplacé par ce qui suit:

«Si les conclusions de la commission tendent à ne pas adopter le projet ou la proposition, le texte ne peut être inscrit à l'ordre du jour de la séance plénière qu'à la demande de l'auteur ou, s'il s'agit d'une proposition de loi adoptée par la Chambre des représentants, du président. Dans ce cas, l'assemblée se prononce après la discussion générale sur la question de savoir s'il est procédé à la discussion des articles. Si l'assemblée décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la discussion, cette décision vaut rejet du projet ou de la proposition.»

Le 8 octobre 2020.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 56-2, derde lid, van het reglement wordt vervangen als volgt:

«Heeft de commissie besloten het ontwerp of voorstel niet aan te nemen, dan kan het alleen op verzoek van de indiener of, ingeval het een door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsvoorstel betreft, van de voorzitter, op de agenda van de plenaire vergadering worden geplaatst. In dat geval spreekt de vergadering zich na de algemene bespreking uit over de vraag of de artikelsgewijze bespreking wordt aangevat. Indien de vergadering beslist dat er geen reden is om de bespreking voort te zetten, geldt die beslissing als een verwerping van het ontwerp of voorstel.»

8 oktober 2020.

Stephanie D'HOSE.

Annexe

Juridische dienst



Service juridique

Inscription à l'ordre du jour et examen en séance plénière d'une proposition rejetée en commission (article 56-2, alinéa 3, du règlement)**Note à l'attention du Bureau****1. Introduction**

Lors du vote en séance plénière du 12 juin 2020 sur la décision de la commission des Matières transversales de ne pas adopter la « proposition de résolution visant à la reconnaissance de l'État palestinien par la Belgique », la question a été posée de savoir si les dispositions du règlement applicables dans un tel cas ne devraient pas être modifiées.

Cette question est réglée par l'article 56-2, alinéa 3, du règlement¹, qui dispose ce qui suit:

« Si les conclusions de la commission tendent à ne pas adopter le projet ou la proposition, l'assemblée se prononce sur ces conclusions après la discussion générale et ne procède à la discussion des articles que si elle ne se rallie pas à l'avis de la commission. »

La présente note commente la réglementation existante et examine ensuite, notamment sur la base d'une comparaison avec les dispositions des règlements de plusieurs autres assemblées, quelles modifications pourraient y être apportées. Trois aspects sont abordés dans ce cadre : l'inscription à l'ordre du jour de la séance plénière d'une proposition rejetée par la commission; la limitation de la discussion en séance plénière; et l'objet du vote en séance plénière.

2. Analyse de la réglementation en vigueur au Sénat et droit parlementaire comparé

2.1. La règle selon laquelle l'assemblée se prononce sur la décision de la commission de ne pas adopter le texte examiné est le pendant logique de la règle applicable lorsque la commission a adopté un texte. Dans ce cas, le texte adopté par la commission sert de base à la discussion des articles (article 56-2, alinéa 2, du règlement).

Les deux dispositions ont été inscrites dans le règlement en 1983, consacrant une pratique établie². Elles ont trait aux rapports entre la commission et l'assemblée plénière. En 1983, la règle de la représentation proportionnelle des groupes politiques dans le cadre de la composition des commissions permanentes a été inscrite dans le règlement. Il a été rappelé à cette occasion que les votes intervenus en commission

¹ Cette disposition concerne l'examen de propositions et de projets dans le cadre de la procédure législative, mais est applicable par analogie aux propositions de résolution, sur la base de l'article 60 du règlement.

² Lors de la révision du règlement en 1995, la disposition (ancien article 47, alinéa 3) a été supprimée (involontairement ?) sans la moindre explication. Même en l'absence de cette disposition dans le règlement, l'assemblée a néanmoins continué à suivre la même méthode de travail. C'est la raison pour laquelle la disposition a été réintroduite dans le règlement en 1999 à l'occasion de l'évaluation du Sénat réformé (voir doc. Sénat, n° 1-1084/1, p. 39).

sur les propositions restent « indicatifs », en ce sens qu'en séance plénière, tous les sénateurs – y compris ceux des groupes non représentés au sein des commissions permanentes – peuvent participer aux débats et émettre leur vote sur un pied d'égalité. En d'autres termes, un vote intervenu au sein d'une commission qui reflète la composition de l'assemblée plénière a effectivement une valeur d'orientation, mais l'assemblée conserve la possibilité de passer outre la décision de la commission.

Dans ce contexte, la logique des règles énoncées à l'article 56-2 est claire. Sauf décision contraire de l'assemblée, la discussion des articles en séance plénière est menée non pas sur la base du texte initial de la proposition, mais sur la base du texte adopté par la commission (article 56-2, alinéa 2).

Si les conclusions de la commission tendent à ne pas adopter la proposition, la même règle s'applique *in fine*. Dans ce cas, on ne dispose pas d'un texte adopté par la commission pour procéder à la discussion des articles. Par conséquent, l'assemblée se prononce après la discussion générale immédiatement sur les conclusions de la commission. Ce n'est que si l'assemblée ne se rallie pas à l'avis de la commission que les articles du texte initial de la proposition peuvent être examinés.

2.2. À défaut de disposer d'un texte adopté par la commission, pourrait-on voter immédiatement sur le texte déposé initialement, après la discussion générale ? À première vue, un tel vote présente l'avantage de ne pas obliger les membres à « inverser » leur vote : les adversaires du texte peuvent voter « non » (plutôt que de voter pour les conclusions de la commission) et les partisans du texte peuvent voter « oui » (plutôt que de voter contre les conclusions de la commission).

Sur le fond, un vote ne peut toutefois pas être substitué purement et simplement à un autre. Le texte initial de la proposition peut très bien avoir été modifié au cours des discussions en commission avant d'avoir été rejeté lors du vote final. Dès lors, des membres qui ne sont pas d'accord avec les conclusions de la commission ne sont pas nécessairement favorables pour autant au texte initial. Inversement, des membres qui ont rejeté le texte en commission parce qu'ils n'étaient pas d'accord avec des amendements adoptés à ce stade peuvent très bien être favorables au texte initial (non amendé).

Avant de voter sur l'ensemble d'un texte, l'assemblée doit pouvoir délibérer et voter sur ce texte article par article (ou par parties de texte), en ayant la possibilité d'amender ou de diviser des articles (ou des parties de texte) (article 44 du règlement). Ce principe de la délibération parlementaire est tellement fondamental qu'il est même prescrit par le constituant dans le cadre de la procédure législative³.

2.3. Une comparaison avec les règlements et la pratique en vigueur dans d'autres assemblées parlementaires belges confirme que dans aucune d'entre elles, il n'y a une règle disposant que, dans l'hypothèse où une proposition rejetée en commission est inscrite à l'ordre du jour, l'assemblée plénière vote immédiatement sur le texte initial de cette proposition.

Tant à la Chambre des représentants⁴ qu'au Parlement flamand⁵ et au Parlement bruxellois⁶, le règlement prescrit, tout comme c'est le cas au Sénat, que l'assemblée plénière se prononce d'abord sur la « question préjudicielle » quant au fait de savoir si elle confirme ou non le point de vue de la commission.

Au Parlement wallon, une proposition rejetée en commission et inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée plénière est traitée de la même manière qu'une proposition adoptée par la commission⁷. Cela implique

³ Voir l'article 76, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution:

« Un projet de loi ne peut être adopté par une Chambre qu'après avoir été voté article par article.

Les chambres ont le droit d'amender ou de diviser les articles et les amendements proposés.»

⁴ Article 88 du règlement de la Chambre des représentants (voir aussi, par souci d'exhaustivité, l'article 152bis-4, alinéa 2, du même règlement).

⁵ Articles 62, point 3, 68, point 8, alinéa 2, 77, point 5, alinéa 1^{er}, et 112, point 6, du règlement du Parlement flamand.

⁶ Article 91-4 du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (la disposition est identique à l'article 56-2, alinéa 3, du règlement du Sénat).

⁷ À la différence des règlements des autres assemblées, le règlement du Parlement wallon ne dispose pas que le texte adopté par la commission sert de base à la discussion des articles en séance plénière. Cela peut expliquer pourquoi le règlement ne

aussi que le vote intervient seulement après la discussion des articles et porte sur un texte éventuellement amendé⁸.

3. Adaptations possibles des règles et de la pratique au Sénat

3.1. Depuis 1999, toutes les propositions qui ont été mises aux voix en commission ont été inscrites à l'ordre du jour de la séance plénière. On a posé la question de savoir s'il fallait revoir le principe de l'inscription automatique des propositions rejetées en commission.

Les règlements de la Chambre⁹ et du Parlement flamand¹⁰ prévoient explicitement que l'auteur d'une proposition rejetée en commission doit demander l'inscription à l'ordre du jour de la séance plénière¹¹. Bien que le règlement du Sénat ne comporte pas de règle analogue, la pratique en vigueur avant 1995 était identique: la proposition n'était inscrite à l'ordre du jour que si l'auteur lui-même demandait l'examen de celle-ci en séance plénière. On pourrait aussi, à strictement parler, réinstaurer cette pratique sans modifier le règlement. Il suffit dans ce cas que le Bureau, qui fixe l'ordre du jour de la séance plénière, n'inscrive pas la proposition rejetée si l'auteur ne le demande pas¹².

Si l'on souhaite ancrer cette modification politique dans le règlement, on peut préciser explicitement dans l'article 56-2, alinéa 3, que la proposition « n'est inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière qu'à la demande de l'auteur »¹³.

À cet égard, il faut tenir compte du fait que l'inscription automatique d'une proposition rejetée en commission présente un avantage en ce qu'elle permet au Sénat de décider définitivement et immédiatement du sort du texte. En effet, un rejet en commission ne peut pas en soi mettre fin à l'examen d'une proposition prise en considération par l'assemblée plénière et envoyée à cette commission (voir ci-dessus, point 2.1). Le Sénat reste saisi de la proposition jusqu'au moment où l'assemblée plénière se prononce sur celle-ci. Si l'inscription à l'ordre du jour dépend d'une initiative de l'auteur, celui-ci peut laisser la proposition rejetée en commission « en suspens » en attendant que les circonstances soient plus propices à son examen en séance plénière du Sénat.

On a soulevé la question de savoir si l'on ne pouvait pas exclure ce dernier scénario en prévoyant que l'auteur devait requérir l'inscription de la proposition à l'ordre du jour de la séance plénière immédiatement après son rejet en commission. Si l'auteur omet de le faire, on pourrait alors en déduire qu'il retire sa proposition, de sorte que celle-ci cesse d'être pendante au Sénat.

Même si le règlement donne aux sénateurs la possibilité de retirer, à tout moment de la procédure d'examen, une proposition qu'ils ont déposée (article 56-3), il serait pour le moins inhabituel de déduire *implicitement* ce retrait du comportement de l'auteur. En outre, l'auteur n'a plus le droit exclusif de disposer de la proposition à partir du moment où le Sénat décide, au moyen d'une prise en considération, d'examiner cette proposition. Ce principe est formulé dans le règlement, notamment dans la disposition

comporte aucune règle particulière pour le cas où il n'y a pas de texte adopté par la commission parce que celle-ci a rejeté la proposition.

⁸ Voir, par exemple, la proposition de résolution « visant l'évaluation du mécanisme du coût-vérité en matière de gestion des déchets », qui a été rejetée en commission (doc. Parl. W., 2018-19, n° 1100/2, p. 7), mais qui, après avoir été amendée, a été adoptée à l'unanimité en séance plénière (C.R.A. Parl. W., 2018-19, n° 16, 30 avril 2019, p. 329-327).

⁹ Article 88 du règlement de la Chambre des représentants.

¹⁰ Articles 62, point 3, 68, point 8, alinéa 2, 77, point 5, alinéa 1^{er}, et 112, point 6, du règlement du Parlement flamand.

¹¹ Au Parlement wallon aussi - où cette matière n'est pas régie par le règlement (voir ci-dessus) - une proposition rejetée n'est inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière que si son auteur en fait la demande.

¹² La question est de savoir si une telle ligne politique changerait fondamentalement les choses dans la pratique. Le nombre de cas relativement élevé où l'assemblée plénière de la Chambre est amenée à se prononcer sur des textes rejetés en commission donne à penser qu'en général, les auteurs demandent effectivement l'inscription de leur proposition à l'ordre du jour.

¹³ Au Parlement flamand, la demande d'inscription à l'ordre du jour de la séance plénière de la proposition rejetée en commission doit être formulée *par écrit* et être signée par *l'ensemble des auteurs de la proposition* (voir les articles du règlement mentionnés dans la note de bas de page 5). Si l'on veut instaurer les mêmes exigences formelles au Sénat, on doit aussi les faire figurer explicitement dans la nouvelle disposition du règlement.

prévoyant qu'une proposition retirée par son auteur peut être reprise par un autre sénateur, à la suite de quoi l'examen de celle-ci se poursuit (article 56-3). Rien n'empêche alors cet autre sénateur de reprendre cette proposition rejetée en commission et de la faire réinscrire à un moment ultérieur à l'ordre du jour de la séance plénière.

3.2. Le débat précédant le vote sur les conclusions de la commission doit-il être limité de manière plus stricte ?

Au Sénat, l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition rejetée en commission implique la possibilité qu'un débat de fond soit mené sur le principe de base et les grandes lignes du texte concerné. En effet, pour la discussion générale en séance plénière, aucune distinction n'est faite entre une proposition adoptée par la commission et une proposition rejetée par la commission (voir *supra*)¹⁴. Le règlement prévoit un vote sur les conclusions de la commission à l'issue de la discussion générale¹⁵.

À la Chambre, ce n'est pas la proposition rejetée mais bien la « proposition de rejet » qui, formellement, est inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière. Bien que le règlement n'autorise que le rapporteur et l'auteur de la proposition à prendre la parole, d'autres membres peuvent aussi donner une explication de vote avant le vote¹⁶ ou justifier une abstention après le vote. En pratique, il n'est pas rare que des membres des différents groupes politiques (qu'ils soient favorables ou opposés à la proposition) prennent la parole pour une explication de vote.

Au Parlement flamand, lorsqu'une proposition rejetée en commission est à l'ordre du jour d'une séance plénière, le débat ne porte en principe que sur la question de savoir si l'assemblée va malgré tout examiner la proposition. Le temps de parole est limité à 10 minutes pour le rapporteur, ainsi que pour l'auteur ou l'ensemble des auteurs s'ils sont plusieurs. La parole peut en outre être donnée à un seul orateur par groupe politique pour une durée maximale de 5 minutes. Le règlement imposant à l'assemblée de se prononcer par assis et levé, aucune explication de vote ou justification d'abstention ne peut être donnée.

La comparaison présentée ci-dessus fait déjà apparaître que les différences quant à l'ampleur et au sujet du débat sont sans doute plus grandes sur papier qu'en pratique. Eu égard aux possibilités réglementaires actuelles de mener à bien un débat en séance plénière, on peut se demander s'il est nécessaire (ou opportun) de réviser l'article 56-2 du règlement à ce sujet.

3.3. L'objet du vote en séance plénière doit-il être modifié ?

Nous avons expliqué précédemment pourquoi on ne peut substituer purement et simplement au vote sur les conclusions de la commission un vote sur le texte de la proposition. L'assemblée plénière doit avant tout se prononcer sur la « question préjudicielle » de savoir si elle confirme ou non les conclusions de la commission (tendant à ne pas adopter la proposition).

Il est possible de prévenir l'objection selon laquelle les membres doivent émettre un « vote inverse » (voir *supra*, point 2.2) en reformulant la question soumise à l'assemblée. Concrètement, l'assemblée voterait, après la clôture de la discussion générale, sur *la proposition de poursuivre l'examen du texte*. Si cette proposition est adoptée, cela voudra dire que « l'assemblée ne se rallie pas à l'avis de la commission » (formulation de l'article 56-2, alinéa 3) et elle pourra entamer la discussion des articles. Si la proposition n'est pas adoptée, cela voudra dire que l'assemblée se range à l'avis de la commission et le texte sera définitivement rejeté.

À strictement parler, il n'est pas nécessaire de modifier le règlement à cet effet. Un vote portant sur la proposition de poursuivre l'examen du texte peut en effet être considéré comme une « prise de position de l'assemblée sur les conclusions de la commission ». S'il devait toutefois, pour des motifs de clarté,

¹⁴ Il en va de même au Parlement wallon et au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁵ Article 56-2, alinéa 3. En principe, l'assemblée se prononce sur-le-champ par assis et levé (article 41-2). En pratique, l'assemblée procède toujours à un vote nominatif sur les conclusions de la commission (application de l'article 41-3, alinéas 2 ou 4). Ce vote a lieu en fin de séance, en même temps que les autres votes nominatifs.

¹⁶ À propos de l'application de ces règles, voir *Compte rendu intégral*, Chambre, 23 avril 2020 (CRIV 55 PLEN 037), pp. 46-49 et 59-60.

apparaître préférable de mettre le texte du règlement davantage en conformité avec la formulation de la demande mise aux voix, il serait possible de préciser, dans l'article 56-2, alinéa 3, que l'assemblée se prononce sur « la question de savoir s'il est procédé à la discussion des articles ». On peut ajouter explicitement que si l'assemblée décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la discussion, cette décision équivaut à un rejet de la proposition.

Si on inverse la proposition soumise au vote, une parité de voix aura évidemment le résultat inverse¹⁷. Si le vote sur les conclusions de la commission aboutit à un nombre égal de suffrages favorables et défavorables, les conclusions sont rejetées et l'assemblée peut procéder à l'examen des articles du texte. Si, au contraire, le vote porte sur la proposition de poursuivre l'examen du texte, un résultat de vote identique (autant de suffrages favorables que de défavorables) entraînera le rejet définitif du texte.

4. Conclusion

4.1. Le Sénat peut, avec ou sans modification du règlement, décider qu'une proposition rejetée en commission ne sera inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière qu'à la demande de son auteur. Néanmoins, la coutume d'inscription automatique à l'ordre du jour a pour avantage que, même en l'absence d'initiative de l'auteur, le traitement du texte peut s'achever (voir point 3.1).

Les possibilités d'ores et déjà offertes par le règlement pour canaliser un débat en séance plénière rendent sans doute superflues des limitations plus strictes du nombre de membres admis à intervenir ou de leur temps de parole (voir point 3.2).

Afin d'éviter la possible confusion suscitée par le vote « inverse » sur la conclusion de la commission tendant à rejeter le texte, on pourrait se prononcer sur la proposition de poursuivre l'examen du texte rejeté en commission (voir point 3.3).

4.2. En outre, l'ordre du jour de la séance plénière pourrait attirer l'attention sur la situation particulière d'une proposition que la commission n'a pas adoptée. La mention « application de l'article 56-2, alinéa 3, du règlement » peut par exemple être ajoutée à l'intitulé de la proposition. Cette mention présente l'avantage d'annoncer clairement et précisément ce qui est à l'ordre du jour, à savoir une discussion (générale) de la proposition, suivie d'un vote sur une confirmation des conclusions de la commission tendant à rejeter le texte. Par ailleurs, la référence à la disposition visée du règlement tient également compte de la possibilité que l'assemblée plénière ne se rallie pas aux conclusions de la commission et vote, après une discussion des articles, sur la proposition proprement dite.

2 juillet 2020

¹⁷ En cas de parité des voix, la proposition soumise au vote est rejetée (article 46-2 du règlement).

Bijlage

Juridische dienst



Service juridique

Agendering en behandeling in plenaire vergadering van een in commissie verworpen voorstel (artikel 56-2, derde lid, van het Reglement)

Nota voor het Bureau

1. Inleiding

Naar aanleiding van de stemming in de plenaire vergadering van 12 juni 2020 over het besluit van de commissie Transversale Aangelegenheden om het “voorstel van resolutie tot erkenning van de Palestijnse Staat door België” niet aan te nemen, is de vraag opgeworpen of de reglementsbepalingen die in een dergelijk geval van toepassing zijn, niet zouden moeten worden gewijzigd.

Deze aangelegenheid wordt geregeld in artikel 56-2, derde lid, van het reglement¹, dat luidt:

“Heeft de commissie besloten het ontwerp of voorstel niet aan te nemen, dan spreekt de vergadering zich na de algemene bespreking uit over dat besluit en komen de artikelen slechts in behandeling, indien de vergadering zich niet verenigt met de zienswijze van de commissie.”

Deze nota licht de bestaande regeling toe en overloopt vervolgens, mede op basis van een vergelijking met de bepalingen in de reglementen van enkele andere assemblees, welke wijzigingen zouden kunnen worden aangebracht. Daarbij komen drie aspecten aan bod: de inschrijving van een door de commissie verworpen voorstel op de agenda van de plenaire vergadering; de beperking van de bespreking in de plenaire vergadering; en het voorwerp van de stemming in de plenaire vergadering.

2. Analyse van de regeling in de Senaat en parlementaire rechtsvergelijking

2.1. De regel dat de vergadering zich uitspreekt over het besluit van de commissie om de behandelde tekst niet aan te nemen, is de logische pendant van de regel die geldt wanneer de commissie wél een tekst heeft aangenomen. In dat geval vormt de door de commissie goedgekeurde tekst de basis voor de artikelsgewijze bespreking (artikel 56-2, tweede lid, van het reglement).

¹ Deze bepaling heeft betrekking op de bespreking van voorstellen en ontwerpen in het kader van de wetgevingsprocedure, maar is op grond van artikel 60 van het reglement van overeenkomstige toepassing op voorstellen van resolutie.

Beide bepalingen werden in 1983, ter bevestiging van een bestaand gebruik, in het reglement ingeschreven.² Ze hebben betrekking op de verhouding tussen de commissie en de plenaire vergadering. In 1983 werd de regel inzake de evenredige vertegenwoordiging van de fracties bij de samenstelling van de vaste commissies in het reglement opgenomen. Bij die gelegenheid werd in herinnering gebracht dat stemmingen over voorstellen in de commissie “indicatief” blijven, in die zin dat in de plenaire vergadering álle senatoren -ook senatoren van fracties die niet in de vaste commissies zijn vertegenwoordigd- op voet van gelijkheid aan de debatten kunnen deelnemen en hun stem kunnen uitbrengen. Met andere woorden, een stemming in een commissie die de afspiegeling is van de plenaire vergadering, is weliswaar “richtinggevend”, maar tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de vergadering het commissiebesluit overrulet.

In die context wordt de logica van de regels van artikel 56-2 duidelijk. De artikelsgewijze bespreking in de plenaire vergadering wordt, tenzij de vergadering anders beslist, niet gevoerd op basis van de oorspronkelijke tekst van het voorstel, maar op basis van de door de commissie aangenomen tekst (artikel 56-2, tweede lid).

Indien de commissie heeft besloten het voorstel niet aan te nemen, geldt welbeschouwd dezelfde regel. In dat geval is er geen commissietekst om artikelsgewijs te bespreken. Bijgevolg spreekt de vergadering zich na de algemene bespreking meteen uit over het besluit van de commissie. Enkel indien de vergadering de zienswijze van de commissie niet bevestigt, kunnen de artikelen van de oorspronkelijke tekst van het voorstel in behandeling komen.

2.2. Zou, bij gebrek aan een door de commissie aangenomen tekst, na de algemene bespreking meteen over de oorspronkelijk ingediende tekst kunnen worden gestemd? Op het eerste gezicht biedt zo’n stemming het voordeel dat de leden niet “omgekeerd” hoeven te stemmen: tegenstanders van de tekst kunnen “nee” stemmen (in plaats van vóór het besluit van de commissie) en voorstanders van de tekst kunnen “ja” stemmen (in plaats van tegen het besluit van de commissie).

Inhoudelijk kan de ene stemming echter niet zonder meer door de andere worden vervangen. De oorspronkelijke tekst van het voorstel kan in de loop van de besprekingen in de commissie gewijzigd zijn voor hij, bij de eindstemming, werd verworpen. Leden die het niet eens zijn met het besluit van de commissie, zijn dan ook niet noodzakelijkerwijs voorstander van de oorspronkelijke tekst. Omgekeerd kunnen leden die de tekst in de commissie hebben verworpen, omdat ze het oneens waren met daar aangenomen amendementen, net wel voorstander zijn van de oorspronkelijke (niet geamendeerde) tekst.

De vergadering moet, vóór de stemming over het geheel van een tekst, artikelsgewijs (of per onderdeel) over die tekst kunnen beraadslagen en stemmen, met inbegrip van de mogelijkheid om artikelen (onderdelen) te amenderen of te splitsen (artikel 44 van het reglement). Dat principe van de parlementaire beraadslaging is zo fundamenteel dat het, in het kader van de wetgevingsprocedure, zelfs door de grondwetgever wordt voorgeschreven³.

² Bij de herziening van het reglement in 1995 werd de bepaling over de in commissie verworpen teksten (oud artikel 47, derde lid), zonder enige toelichting, (onbedoeld?) weggelaten. Ook zonder reglementsbevestiging bleef de vergadering echter dezelfde werkwijze volgen. Om die reden werd de bepaling, naar aanleiding van de evaluatie van de hervormde Senaat, in 1999 opnieuw in het reglement opgenomen (zie stuk Senaat, nr. 1-1084/1, p. 39).

³ Zie artikel 76, eerste en tweede lid, van de Grondwet):

“Een wetsontwerp kan door een Kamer eerst worden aangenomen nadat daarover artikelsgewijs is gestemd.

De Kamers hebben het recht de artikelen en de voorgestelde amendementen te wijzigen en te splitsen.”

2.3. Een vergelijking met de reglementen van en de praktijk in andere Belgische parlementen bevestigt dat in geen van die assemblees de regel geldt dat de plenaire vergadering, ingeval een door de commissie verworpen voorstel wordt geagendeerd, meteen over de oorspronkelijke tekst van het voorstel stemt.

Zowel in de Kamer van volksvertegenwoordigers⁴ als in het Vlaams Parlement⁵ en in het Brussels Parlement⁶ schrijft het reglement voor dat de plenaire vergadering zich, net als in de Senaat, eerst uitsprekt over de “prejudiciële vraag” of ze het standpunt van de commissie al dan niet bevestigt.

In het Waals Parlement wordt een door de commissie verworpen voorstel, indien het op de agenda van de plenaire vergadering wordt ingeschreven, op dezelfde wijze behandeld als een door de commissie aangenomen voorstel.⁷ Dat houdt ook in dat pas na de artikelsgewijze bespreking en over een eventueel geamendeerde tekst wordt gestemd.⁸

3. Mogelijke aanpassingen van de regels en de praktijk in de Senaat

3.1. Sinds 1999 worden alle voorstellen waarover in een commissie is gestemd, op de agenda van de plenaire vergadering geplaatst. De vraag is opgeworpen of de automatische agendering van door de commissie verworpen voorstellen dient te worden herzien.

In de reglementen van de Kamer⁹ en het Vlaams Parlement¹⁰ wordt uitdrukkelijk bepaald dat de indiener van een in commissie verworpen voorstel om de agendering in de plenaire vergadering moet verzoeken¹¹. Hoewel het reglement van de Senaat geen gelijkaardige regel bevat, was de praktijk vóór 1995 dezelfde: enkel indien de indiener zelf aandrang op behandeling in de plenaire vergadering, werd het voorstel op de agenda ingeschreven. Die praktijk zou strikt genomen ook zonder reglementsherziening opnieuw kunnen worden ingevoerd. Het volstaat in dat geval dat het Bureau, dat de agenda van de plenaire vergadering vaststelt, het verworpen voorstel niet agendeert als de indiener daar niet om verzoekt.¹²

4 Artikel 88 van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers (zie voor de volledigheid ook artikel 152bis-4, tweede lid, van hetzelfde reglement).

5 Artikelen 62, punt 3, 68, punt 8, tweede lid, 77, punt 5, eerste lid, en 112, punt 6, van het reglement van het Vlaams Parlement.

6 Artikel 91-4 van het reglement van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (de bepaling is identiek aan artikel 56-2, derde lid, van het reglement van de Senaat).

7 In tegenstelling tot de reglementen van de andere assemblees, bepaalt het reglement van het Waals Parlement niet dat de door de commissie aangenomen tekst de basis vormt voor de artikelsgewijze bespreking in de plenaire vergadering. Dat kan verklaren waarom het reglement geen bijzondere regeling bevat voor het geval waarin er geen door de commissie aangenomen tekst is, omdat die commissie het voorstel heeft verworpen.

8 Zie bijvoorbeeld het voorstel van resolutie “visant l'évaluation du mécanisme du coût-vérité en matière de gestion des déchets”, dat in de commissie werd verworpen (Doc. Parl.W., 2018-19, n° 1100/2, p. 7), maar vervolgens -na amendering-eenparig werd aangenomen in de plenaire vergadering (C.R.A. Parl. W., 2018-19, n° 16, 30 april 2019, p. 329-327).

9 Artikel 88 van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

10 Artikelen 62, punt 3, 68, punt 8, tweede lid, 77, punt 5, eerste lid, en 112, punt 6, van het reglement van het Vlaams Parlement.

11 Ook in het Waals Parlement, dat de aangelegenheid niet in zijn reglement heeft geregeld (zie hierboven), wordt een verworpen voorstel enkel op vraag van de indiener op de agenda van de plenaire vergadering geplaatst.

12 De vraag rijst of een dergelijke beleidslijn in de praktijk veel verschil zou maken. Het relatief grote aantal gevallen waarin de plenaire vergadering van de Kamer zich over verwerpingen door een commissie dient uit te spreken, doet vermoeden dat de indieners doorgaans wel degelijk vragen om hun voorstel op de agenda te plaatsen.

Indien men die beleidswijziging in het reglement wil verankeren, kan men in artikel 56-2, derde lid, uitdrukkelijk bepalen dat het voorstel enkel op verzoek van de indiener op de agenda van de plenaire vergadering wordt geplaatst.¹³

Daarbij moet men zich er rekenschap van geven dat de automatische agendering van een in commissie verworpen voorstel het voordeel biedt dat de Senaat meteen en definitief over het lot van de tekst kan beslissen. Een verwerping door de commissie kan immers op zichzelf geen einde maken aan de behandeling van een door de plenaire vergadering in overweging genomen en naar die commissie verzonden voorstel (zie hierboven, punt 2.1). Het voorstel blijft bij de Senaat aanhangig tot de plenaire vergadering zich erover heeft uitgesproken. Indien de agendering afhangt van een initiatief van de indiener, kan die het in commissie verworpen voorstel laten “hangen” tot de omstandigheden meer geschikt lijken om de tekst aan de voltallige Senaat voor te leggen.

De vraag is opgeworpen of dat laatste scenario niet kan worden uitgesloten door te bepalen dat de indiener meteen na de verwerping door de commissie om de agendering van het voorstel in de plenaire vergadering moet verzoeken. Indien de indiener dat nalaat, zou daaruit dan worden afgeleid dat hij zijn voorstel intrekt, waardoor het niet langer bij de Senaat aanhangig is.

Hoewel het reglement senatoren de mogelijkheid biedt een door hen ingediend voorstel op elk ogenblik van de behandeling weer in te trekken (artikel 56-3), zou het op zijn minst ongebruikelijk zijn die intrekking *impliciet* af te leiden uit de houding van de indiener. Bovendien heeft de indiener niet langer een exclusief beschikkingsrecht over het voorstel, vanaf het ogenblik waarop de Senaat door middel van de inoverwegingneming beslist om dat voorstel te behandelen. Dat principe wordt in het reglement onder meer uitgedrukt in de regel dat een door de indiener ingetrokken voorstel door een andere senator kan worden overgenomen, waarna de behandeling van het voorstel wordt verdergezet (artikel 56-3). Niets belet die andere senator dan om het in commissie verworpen voorstel over te nemen en het op een later tijdstip alsnog op de agenda van de plenaire vergadering te laten plaatsen.

3.2. Dient het debat dat aan de stemming over het besluit van de commissie voorafgaat, strikter te worden beperkt?

In de Senaat heeft de agendering van een in commissie verworpen voorstel tot gevolg dat er een inhoudelijk debat over het grondbeginsel en de hoofdlijnen van de tekst kan worden gehouden. Voor de algemene bespreking in de plenaire vergadering wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen een door de commissie aangenomen en een door de commissie verworpen voorstel (zie hierboven)¹⁴. Na de algemene bespreking voorziet het reglement in een stemming over het besluit van de commissie.¹⁵

In de Kamer wordt formeel niet het verworpen voorstel, maar het “voorstel tot verwerping” op de agenda van de plenaire vergadering geplaatst. Hoewel volgens het reglement enkel de rapporteur en de indiener het woord mogen voeren, kunnen ook andere leden vóór de stemming een stemverklaring afleggen¹⁶ of

13 In het Vlaams Parlement dient het verzoek om een door de commissie verworpen voorstel op de agenda van de plenaire vergadering te plaatsen, *schriftelijk* te worden geformuleerd en *door alle indieners van het voorstel* te worden ondertekend (zie de in voetnoot 5 vermelde artikelen van het reglement). Indien men dezelfde formele vereisten in de Senaat wil invoeren, moeten ze eveneens uitdrukkelijk in de nieuwe reglementsbeplating worden opgenomen.

14 Hetzelfde geldt voor het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

15 Artikel 56-2, derde lid. In principe spreekt de vergadering zich onmiddellijk en bij zitten en opstaan (artikel 41-2) uit. In de praktijk wordt steeds een naamstemming over het commissiebesluit gehouden (toepassing van artikel 41-3, tweede of vierde lid). Die stemming heeft, samen met de andere naamstemmingen, op het einde van de vergadering plaats.

16 Zie over de toepassing van deze regels: *Integraal Verslag*, Kamer, 23 april 2020 (CRIV 55 PLEN 037), p. 46-49 en 59-60.

na de stemming hun onthouding toelichten. In de praktijk komt het vaak voor dat leden van verschillende fracties (zowel voor- als tegenstanders van het voorstel) het woord nemen voor een stemverklaring.

In het Vlaams Parlement wordt bij de agendering van een in commissie verworpen voorstel in principe enkel gedebatteerd over de vraag of de plenaire vergadering het voorstel toch zal bespreken. De spreektijd is beperkt tot 10 minuten voor de rapporteur en eveneens 10 minuten voor de indiener of, indien het er meerdere zijn, de indieners gezamenlijk. Daarnaast mag één spreker per fractie gedurende maximaal 5 minuten het woord nemen. Aangezien het reglement voorschrijft dat de vergadering zich bij zitten en opstaan uitspreekt, kunnen geen stemverklaringen of redenen van onthouding worden geformuleerd.

Uit de bovenstaande vergelijking blijkt reeds dat de verschillen in de omvang en het voorwerp van het debat op papier wellicht groter zijn dan in de praktijk. Rekening houdende met de bestaande reglementaire mogelijkheden om een debat in de plenaire vergadering in goede banen te leiden, rijst dan ook de vraag of het nodig (of opportuun) is artikel 56-2 van het reglement op dat punt te herzien.

3.3. Dient het voorwerp van de stemming in de plenaire vergadering te worden gewijzigd?

Hierboven werd uitgelegd waarom een stemming over het besluit van de commissie niet zomaar kan worden vervangen door een stemming over de tekst van het voorstel. De plenaire vergadering dient zich eerst uit te spreken over de “prejudiciële vraag” of ze het besluit van de commissie (om het voorstel niet aan te nemen) al dan niet bevestigt.

Het bezwaar dat leden daarbij “omgekeerd” moeten stemmen (zie hierboven, punt 2.2), kan worden ondervangen door de aan de vergadering voorgelegde vraag te herformuleren. Concreet zou de vergadering dan na de sluiting van de algemene bespreking stemmen over *het voorstel om de behandeling van de tekst verder te zetten*. Indien dat voorstel wordt aangenomen, “verenigt de vergadering zich niet met de zienswijze van de commissie” (formulering van artikel 56-2, derde lid) en kan de artikelsgewijze bespreking worden aangevat. Indien het voorstel niet wordt aangenomen, bevestigt de vergadering de zienswijze van de commissie en is de tekst definitief verworpen.

Strikt genomen hoeft het reglement daarvoor niet te worden gewijzigd. Een stemming over het voorstel om de behandeling van de tekst verder te zetten, kan immers worden beschouwd als een “uitspraak van de vergadering over het besluit van de commissie”. Indien het echter, met het oog op de duidelijkheid, verkieslijk wordt geacht de tekst van het reglement nauwer te laten aansluiten bij de formulering van de in stemming gebrachte vraag, kan men in artikel 56-2, derde lid, bepalen dat de vergadering zich uitspreekt over “de vraag of de artikelsgewijze bespreking wordt aangevat”. Daar kan uitdrukkelijk aan worden toegevoegd dat als de vergadering beslist dat er geen reden is om de bespreking voort te zetten, die beslissing als een verwerping van het voorstel geldt.

De omkering van het in stemming gebrachte voorstel heeft natuurlijk tot gevolg dat een staking van stemmen tot het tegenovergestelde resultaat leidt.¹⁷ Indien over het besluit van de commissie wordt gestemd en er evenveel ja- als nee-stemmen zijn, is het besluit verworpen en kan de artikelsgewijze bespreking van de tekst worden aangevat. Indien daarentegen over het voorstel om de behandeling van de tekst verder te zetten wordt gestemd, heeft diezelfde stemuitslag (evenveel ja- als nee-stemmen) de definitieve verwerping van de tekst tot gevolg.

¹⁷ Bij staking van stemmen is het voorstel waarover wordt gestemd, verworpen (artikel 46-2 van het reglement).

4. Besluit

4.1. De Senaat kan, al dan niet middels een reglementswijziging, beslissen dat een in commissie verworpen voorstel enkel op verzoek van de indiener op de agenda van de plenaire vergadering wordt ingeschreven. De praktijk van de automatische agendering biedt echter het voordeel dat, ook wanneer de indiener geen initiatief neemt, de behandeling van de tekst definitief kan worden beëindigd (zie punt 3.1).

De bestaande reglementaire mogelijkheden om een debat in de plenaire vergadering in goede banen te leiden, maken bijkomende beperkingen van het aantal leden dat het woord mag voeren of van hun spreektijd, wellicht overbodig (zie punt 3.2).

De verwarring die kan ontstaan wanneer leden “omgekeerd” moeten stemmen over het besluit van de commissie om de tekst te verwerpen, wordt voorkomen door te stemmen over het voorstel om de bespreking van de door de commissie verworpen tekst verder te zetten (zie punt 3.3).

4.2. Daarnaast zou op de agenda van de plenaire vergadering de aandacht kunnen worden gevestigd op de bijzondere situatie van een voorstel dat niet door de commissie werd aangenomen. Dat kan door aan het opschrift van het voorstel de volgende vermelding toe te voegen : “Verworpen in commissie: toepassing van artikel 56-2, derde lid, van het reglement”. Het voordeel van die vermelding is dat ze precies duidelijk maakt wat er op de agenda staat: een (algemene) bespreking van het voorstel, gevolgd door een stemming over de vraag of de vergadering de verwerping door de commissie bevestigt. Tegelijkertijd wordt door de verwijzing naar die reglementsbepaling rekening gehouden met de mogelijkheid dat de plenaire vergadering het besluit van de commissie overrulet en vervolgens, na een artikelsgewijze bespreking, alsnog stemt over het voorstel zelf.

2 juli 2020.