

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 1^{er} AVRIL 1909.

Proposition de loi concernant le remplacement temporaire des sénateurs
et des représentants par leurs suppléants.

DÉVELOPPEMENTS.

MESSIEURS,

La proposition que nous avons l'honneur de soumettre à la Chambre des Représentants a pour objet d'autoriser les représentants et les sénateurs, empêchés de remplir leurs devoirs parlementaires, à se substituer, à titre intérimaire, les suppléants qui leur ont été adjoints par le corps électoral.

C'est le retour au régime qui fonctionnait au Congrès national en vertu de l'arrêté du Gouvernement provisoire du 23 octobre 1830. Voici le texte de cet arrêté :

« LE GOUVERNEMENT PROVISOIRE,

» *Sur le rapport de la Commission de Constitution,*

» Considérant que la gravité et la solennité de la mission du Congrès
» exigent que la représentation nationale soit aussi complète que possible ;
» que, pour prévenir le besoin de nouvelles élections et les retards qu'elles
» entraîneraient, il est convenable de pourvoir aux vacances qui peuvent
» résulter de doubles nominations, de démissions, de congés et d'autres
» causes :

» ARRÊTE :

» Dans chaque district administratif, les électeurs, procédant à l'élection
» des députés, nommeront, par un même scrutin séparé, un nombre de
» suppléants égal à celui des députés.

» Le nombre des suffrages déterminera le rang des suppléants et l'ordre
» d'après lequel ils pourront éventuellement être appelés au Congrès. »

Bien qu'elle eût régulièrement fonctionné au Congrès national, la suppléance parlementaire ne fut pas maintenue dans notre législation, où elle n'a été réintroduite que par la loi de Représentation proportionnelle du 29 décembre 1899.

Aux termes de l'article 5 littera L de cette loi :

« En cas de vacance par option, décès, démission ou autrement, si des » candidats appartenant à la même liste que les membres à remplacer ont » été, lors de l'élection de celui-ci, déclarés suppléants, le suppléant arrivant le premier en ordre utile entre en fonctions. »

Malgré les mots « *ou autrement* » qui figurent dans ce texte, il faut admettre, aux termes de l'Exposé des motifs, qu'il ne s'applique qu'aux « *cas de vacance par option, démission ou décès* », c'est-à-dire aux cas de vacance définitive.

Une loi nouvelle est donc nécessaire pour faire application de la disposition au cas où un membre des Chambres législatives se trouverait momentanément dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. C'est cette loi nouvelle que nous proposons aux délibérations de la Chambre. Elle se justifie par les mêmes considérations que celles qui ont fait introduire l'institution des suppléants dans la loi du 29 décembre 1899. La Représentation proportionnelle eût couru le risque d'être faussée par des élections portant sur le seul siège laissé vacant par un décès ou par une démission. Elle est faussée momentanément aussi, lorsqu'un membre des Chambres se trouve dans l'impossibilité de prendre part aux travaux parlementaires. Et, des suppléants ayant été institués, il semble naturel de les appeler à remplacer les titulaires empêchés, tout aussi bien que les titulaires décédés ou démissionnaires.

L'utilité de cette mesure ne paraît guère contestable.

Le travail des Chambres est devenu considérable. Il se complique chaque jour davantage. Les sessions sont de plus en plus longues, et nous sommes loin du temps où l'on jugeait nécessaire d'inscrire dans l'article 70 de la Constitution que les Chambres devaient rester réunies au moins quarante jours par an. C'est à peine, au cours de certaines années, si elles peuvent rester quarante jours sans siéger.

Il en résulte que, plus fréquemment qu'autrefois, des membres des Chambres législatives se voient forcément éloignés du travail parlementaire, soit par des raisons de santé, soit par des missions politiques, soit par d'autres motifs de force majeure.

Leur absence présenterait moins d'inconvénients si leurs suppléants étaient appelés à les remplacer. La proportionnalité des forces des partis serait maintenue de la façon la plus régulière et la plus naturelle, sans préjudice aucun pour les intérêts publics. Et ce serait, pour le titulaire empêché, un soulagement de conscience que d'être assuré de ne laisser en souffrance ni l'intérêt général, ni la cause politique dont la représentation lui a été confiée.

On s'est demandé, lors de l'institution des suppléants, si l'article 49 de la Constitution n'y faisait pas obstacle. Cet article dit que le nombre des députés ne peut excéder la proportion d'un député par quarante mille habitants. Mais l'objection n'a pas arrêté les Chambres et la loi a été votée. Les suppléants, en effet, ne sont pas députés aussi longtemps qu'ils ne sont pas appelés à siéger. Leur élection n'est que conditionnelle.

On objectera peut-être encore que, dans la nouvelle application de la sup-

pléance qui est proposée, il y aurait, pour un seul siège, simultanément deux occupants, le titulaire et le suppléant. Mais, pareille assertion méconnaîtrait le texte de la loi proposée qui, dans le second alinéa de son unique article, exclut formellement cette double occupation simultanée d'un même siège, en décidant que, pendant l'*intérim*, tous les droits du titulaire sont transférés au suppléant. En réalité, pendant l'*intérim*, le titulaire cesse d'être député, son mandat est suspendu et, de son côté, le suppléant n'est député que jusqu'à la fin de l'*intérim*. A aucun moment, il n'y a double représentation. A aucun moment, il n'y a deux députés pour 40,000 habitants.

Aucun obstacle constitutionnel ne s'oppose donc à l'extension du rôle des suppléants.

Cette extension procède logiquement de l'idée qui a fait instituer la suppléance; elle en grandit le rôle; elle en accroît l'utilité pratique; elle permettra aux suppléants de rendre des services plus fréquents au pays.

On a objecté que les suppléants pourraient ne pas partager toutes les opinions du titulaire empêché. Mais ces suppléants sont, eux aussi, des élus du pays; ils en sont les représentants éventuels. C'est le pays qu'ils doivent représenter, et non le député ou le sénateur qu'ils sont appelés à remplacer momentanément ou définitivement.

Au surplus, le projet de loi abandonne à la conscience des députés ou des sénateurs le soin de décider s'ils doivent ouvrir la vacance temporaire du siège qu'ils occupent, et c'est à l'opinion publique seule qu'ils auront à rendre compte de l'usage qu'ils jugeront devoir faire de leur prérogative.

L'adoption du projet de loi présenterait des avantages considérables sur l'expédient qui s'est introduit dans les mœurs parlementaires et qui consiste à conclure, entre députés d'opinion opposée, une convention de *pairage*, en vertu de laquelle l'absence forcée de l'un est compensée par l'absence de l'autre ou par son abstention au vote. Sans doute, des arrangements de ce genre maintiennent l'équilibre entre les partis. Mais ils offrent des inconvénients nombreux, et tout d'abord celui d'être souvent mal acceptés par l'opinion publique, qui admet difficilement que les députés concluent des conventions d'abstention ou d'absence, alors que des incidents de séance ou des amendements nouveaux peuvent inopinément modifier l'importance des débats ou l'aspect des questions.

La Constitution n'admet aux votes parlementaires que les députés présents. Les absents ne peuvent voter par procuration. Les députés doivent demeurer maîtres de leurs votes jusqu'à la cloture des discussions.

Il ne semble donc pas très conforme à l'esprit de la Constitution que les votes ou les abstentions aux votes puissent être engagés à l'avance.

Les inconvénients du *pairage* deviennent plus graves encore, lorsqu'il se conclut non plus seulement pour une séance ou pour un petit nombre de séances déterminées ou pour une seule question, mais, comme cela se produit de plus en plus, pour plusieurs semaines ou même pour plusieurs mois.

A tous égards, il serait donc désirable qu'un régime de suppléance temporaire, régulièrement institué par la loi, pût remplacer l'expédient défectueux du *pairage* des députés.

ÉMILE FERON.



PROPOSITION DE LOI

concernant le remplacement temporaire des sénateurs et des représentants par leurs suppléants.

ARTICLE UNIQUE.

Lorsqu'un sénateur ou un député se verra momentanément dans l'impossibilité de prendre part aux délibérations du Sénat ou de la Chambre des Représentants, il pourra désigner, pour le remplacer à titre intérimaire, le suppléant premier inscrit sur la liste de présentation.

Après validation des pouvoirs du suppléant désigné et pendant toute la durée de l'intérimat, les droits et les immunités constitutionnels attachés à la fonction lui seront transférés.

WETSVOORSTEL

betreffende de tijdelijke vervanging der senatoren en der volksvertegenwoordigers door hunne plaatsvervangers.

EENIG ARTIKEL.

Wanneer een senator of een afgevaardigde tijdelijk in de onmogelijkheid verkeert deel te nemen aan de beraadslagingen van den Senaat of van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, kan hij den plaatsvervanger, die de eerste is ingeschreven op zijne lijst van voorstelling, aanwijzen om voorloopig zijn ambt waar te nemen.

Na goedkeuring der geloofsbrieven van den aangewezen plaatsvervanger en zolang de waarneming duurt, gaan de rechten en voorrechten, door de grondwet aan het ambt toegekend, op hem over.

Émile FERON.

F. MASSON.

Georges LORAND.



Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 1 APRIL 1909.

Wetsvoorstel betreffende de tijdelijke vervanging van Senatoren en Volksvertegenwoordigers door hunne plaatsvervullers.

TOELICHTING.

MIJNE HEEREN,

Het voorstel, dat wij de eer hebben aan de Kamer te onderwerpen, strekt om de volksvertegenwoordigers en senatoren, die verhinderd zijn hunne parlementaire plichten te vervullen, te veroorloven zich tijdelijk te doen vervangen door de plaatsvervullers, hun door het kiezerskorps toegevoegd.

Dit is een terugkeer tot het stelsel in zwang bij het Nationaal Congres, krachtens het besluit van het Voorloopig Bewind, in dato van den 23ⁿ October 1830. Ziehier de tekst van dat besluit :

« HET VOORLOOPIG BEWIND,

» *Op verslag van de Commissie voor de Grondwet,*

» Overwegende, dat de gewichtigheid en de plechtigheid der zending van
» het Congres eischen dat 's lands vertegenwoordiging zoo volledig mogelijk
» is; dat, om de noodwendigheid van hunne verkiezingen en de daaruit
» spruitende vertraging te voorkomen, er behoort te worden voorzien in de
» openstaande plaatsen, die het gevolg kunnen zijn van dubbele benoe-
» ming, ontslag, verlof en andere oorzaken,

» **BESLUIT:**

» In elk bestuursdistrict benoemen de kiezers, die de afgevaardigden ver-
» kiezen door eene zelfde afzonderlijke stemming, evenveel plaatsvervan-
» gers als afgevaardigden.

» Het getal stemmen zal den rang der plaatsvervangers aanduiden en de
» orde waarin zij bij voorkomend geval kunnen opgeroepen worden tot
» het Congres. »

Ofschoon zij regelmatig in werking was in het Nationaal Congres, werd de parlementaire plaatsvervanging niet gehandhaafd in onze wetgeving; zij

werd eerst opnieuw ingevoerd bij de wet van 29 Decem ber 1899 op de even redige vertegenwoordiging.

Artikel 5, littera L, van deze wet bepaalt :

« Wanneer eene plaats openvalt door keuze, overlijden, ontslag of anders, » en wanneer candidaten, behoorend tot dezelfde lijst als het te vervangen » lid, bij dezès verkiezing als plaatsvervangers uitgeroepen worden, treedt » in bediening de plaatsvervanger die de eerste naar volgorde is. »

Ondanks de woorden « *of anders* », die in dezen tekst voorkomen, moet men, volgens de Memorie van Toelichting, aannemen dat hij maar van toepassing is « *wanneer eene plaats openvalt door keuze, ontslag of overlijden* », d. w. z. wanneer de plaats voorgoed opengevallen is.

Dus is er eene nieuwe wet noodig om de bepaling toe te passen, ingeval het een lid van de Wetgevende Kamers tijdelijk onmogelijk ware zijn ambt waar te nemen. Deze nieuwe wet stellen wij voor aan de beraadslagingen der Kamer. Zij wordt gebillijkt door dezelfde redenen waarom de instelling der plaatsvervangers werd opgenomen in de wet van 29 December 1899. De evenredige vertegenwoordiging kon in gevaar komen door verkiezingen voor eene enkele plaats, opengevallen door overlijden of ontslag. Zij is tijdelijk verbroken, wanneer het een lid der Kamers onmogelijk is deel te nemen aan hare werkzaamheden. En vermits er plaatsvervangers zijn aangesteld, schijnt het natuurlijk ze op te roepen ter vervanging van titularissen die verhinderd zijn, evengoed als van overleden of ontslagnemende titularissen.

Het nut van dezen maatregel schijnt onbetwistbaar.

De arbeid der Kamers is aanzienlijk geworden. Dagelijks wordt hij meer ingewikkeld. De zittingsjaren duren steeds langer, en ver achter ons ligt de tijd toen het noodzakelijk werd geacht, in artikel 70 der Grondwet te bepalen dat de Kamers ten minste veertig dagen per jaar moesten vergaderen. In de laatste jaren konden zij ternauwernood veertig dagen zonder zitting blijven.

Hieruit volgt, dat sommige leden der Wetgevende Kamers meer dan vroeger gedwongen zijn vreemd te blijven aan de parlementaire werkzaamheden, hetzij om redenen van gezondheid, uit hoofde van politieke zendingen of om andere redenen van overmacht.

Hunne afwezigheid zou minder bezwaar opleveren, werden zij vervangen door hunne plaatsvervullers. De evenredige sterkte der partijen zou regelmatig en natuurlijk gehandhaafd zijn, zonder eenig nadeel voor de openbare belangen. En voor den verhinderden titularis ware 't eene gewetensverlichting, indien hij verzekerd was dat geen algemeen belang evenmin als de door hem vertegenwoordigde politiek zou lijden door zijne afwezigheid.

Tijdens de instelling der plaatsvervangers werd de vraag gesteld of artikel 49 der Grondwet dit niet verhinderde. Dit artikel bepaalt dat het getal volksvertegenwoordigers niet meer mag bedragen dan één op veertig duizend inwoners. Doch door deze bedenking lieten de Kamers zich niet weerhouden, en de wet werd aangenomen. Trouwens, de plaatsvervangers zijn niet volksvertegenwoordiger, zoolang zij niet zijn opgeroepen. Ze zijn slechts voorwaardelijk verkozen.

Wellicht zal men ook tegenwerpen dat er, met de voorgestelde nieuwe toepassing van de plaatsvervanging, voor eene enkele plaats gelijktijdig twee bekleeders zouden zijn : de titularis en de plaatsvervanger. Wie zulks beweert, miskent den tekst van het wetsvoorstel, want in het tweede lid van het eenig artikel wordt het gelijktijdig bekleeden van eene zelfde plaats door twee personen uitdrukkelijk ontkend, vermits er wordt bepaald dat tijdens het *interim* al de rechten van den titularis overgaan op den plaatsvervanger. In dien *tusschentijd* is de titularis eigenlijk geen volksvertegenwoordiger, zijn mandaat is geschorst en slechts tot het einde van het *interim* is de plaatsvervanger afgevaardigde. Geen enkel oogenblik zijn er twee vertegenwoordigers voor 40,000 inwoners.

Dus verzet de Grondwet zich niet tegen de uitbreiding van de rol der plaatsvervangers.

Deze uitbreiding is het redematig gevolg van het denkbeeld dat de plaatsvervanging in 't leven riep; daardoor wordt hare taak ruimer en verhoogt haar practisch nut; zij stelt de plaatsvervangers in staat om het land meer dienst te bewijzen.

Er is aangevoerd dat de plaatsvervangers wellicht niet de gansche denkwijze van den verhinderden titularis zouden vertegenwoordigen. Doch deze plaatsvervangers zijn immers ook gekozenen van het land; bij voorkomend geval hebben zij het te vertegenwoordigen. Zij moeten dus het land vertegenwoordigen, niet het lid van eene der Kamers, dat zij tijdelijk of voorgoed vervangen.

Overigens wordt door het wetsontwerp aan het geweten der volksvertegenwoordigers of senatoren overgelaten de beslissing of zij de door hun bekleede plaats tijdelijk onbezet moeten laten, en aan de openbare meening alleen hebben zij rekenschap te geven over het gebruik dat zij willen maken van hun voorrecht.

Wordt het wetsvoorstel aangenomen, dan zal dit aanmerkelijk meer nut opleveren dan de uitvlucht die in onze parlementaire zeden is doorgedrongen, en volgens welke leden van tegenovergestelde denkwijze met elkander afspreken om niet te stemmen, zoodat de gedwongen afwezigheid van den eenen wordt opgewogen door de afwezigheid van den anderen, of door zijne onthouding bij de stemming. Dergelijke schikking handhaaft wel het evenwicht der partijen, doch zij brengt talrijke bezwaren mede; vooreerst wordt zij door de openbare meening vaak slecht ontvangen, dewijl deze bezwaarlijk aanneemt dat volksvertegenwoordigers zich onderling verstaan over onthouding of afwezigheid, wanneer incidenten ter zitting of nieuwe amendementen de belangrijkheid van de beraadslagingen of het voorkomen der vraagstukken kunnen wijzigen.

De Grondwet veroorlooft niet dat andere dan de aanwezige leden deelnemen aan de stemming. Afwezig en kunnen niet stemmen bij procuratie. De afgevaardigden moeten meester blijven over hunne stemming, tot de beraadslaging is afgelopen.

Het schijnt dus niet te strooken met den geest der Grondwet, dat stemming of onthouding bij stemmingen vooraf kunnen bepaald worden.

De bezwaren van *afspraak* kunnen nog erger worden, wanneer zij geschiedt niet voor eene enkele vergadering of voor een bepaald gering getal zittingen, of voor eene enkele zaak, maar wel, zooals steeds meer voorkomt, voor weken, ja, maanden.

In elk opzicht ware het dus wenschelijk dat een stelsel van tijdelijke plaatsvervangings, regelmatig ingesteld bij de wet, de gebrekkige uitvlucht van *afspraak* tusschen volksvertegenwoordigers kon vervangen.

EMILE FERON.

PROPOSITION DE LOI

concernant le remplacement temporaire des sénateurs et des représentants par leurs suppléants.

ARTICLE UNIQUE.

Lorsqu'un sénateur ou un député se verra momentanément dans l'impossibilité de prendre part aux délibérations du Sénat ou de la Chambre des Représentants, il pourra désigner, pour le remplacer à titre intérimaire, le suppléant premier inscrit sur la liste de présentation.

Après validation des pouvoirs du suppléant désigné et pendant toute la durée de l'intérimat, les droits et les immunités constitutionnels attachés à la fonction lui seront transférés.

WETSVOORSTEL

betreffende de tijdelijke vervanging der senatoren en der volksvertegenwoordigers door hunne plaatsvervangers.

EENIG ARTIKEL.

Wanneer een senator of een afgevaardigde tijdelijk in de onmogelijkheid verkeert deel te nemen aan de beraadslagingen van den Senaat of van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, kan hij den plaatsvervanger, die de eerste is ingeschreven op zijne lijst van voorstelling, aanwijzen om voorloopig zijn ambt waar te nemen.

Na goedkeuring der geloofsbrieven van den aangewezen plaatsvervanger en zolang de waarneming duurt, gaan de rechten en voorrechten, door de grondwet aan het ambt toegekend, op hem over.

Émile FERON.

F. MASSON.

Georges LORAND.
