

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1960-1961

SEANCE DU 8 NOVEMBRE 1960

Proposition de loi relative à la procédure de désignation des représentants de la Belgique à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition que nous avons l'honneur de soumettre au Sénat vise à modifier la procédure de désignation des représentants à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Elle consacrera par un texte légal la procédure qui, en fait, a été usitée depuis la création de cette Assemblée.

La proposition tend également à porter au budget des Dotations des deux Chambres les crédits destinés à couvrir les indemnités et frais de déplacement des représentants titulaires et suppléants de l'Assemblée consultative.

Aux termes du statut du Conseil de l'Europe (article 25 a ancien), l'Assemblée était « composée des représentants de chaque membre désigné selon la procédure adoptée par chaque gouvernement... ».

L'article 25 a, tel qu'il fut modifié les 22 mai 1951 et 4 mai 1953, dispose que « l'Assemblée consultative est composée de représentants de chaque membre, élus par son Parlement ou désignés selon une procédure fixée par celui-ci, sous réserve toutefois que le Gouvernement de tout Membre puisse procéder à des nominations complémentaires quand le Parlement n'est pas en session et n'a pas établi la procédure à suivre dans ce cas... ».

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1960-1961

VERGADERING VAN 8 NOVEMBER 1960

Voorstel van wet betreffende de wijze van benoeming van de vertegenwoordigers van België in de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het voorstel dat wij de eer hebben aan de Senaat voor te leggen, strekt tot verandering van de wijze van benoeming van de vertegenwoordigers in de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa, en wel in deze zin dat de procedure die in feite gevolgd wordt sinds het ontstaan van die Internationale Organisatie, nu in een wettekst zal worden vastgelegd.

Tevens wil het voorstel op de Dotatiebegroting van beide Kamers de nodige kredieten uittrekken ter dekking van de vergoedingen en verplaatsingskosten van de vertegenwoordigers en hun plaatsvervangers in de Raadgevende Vergadering.

Artikel 25, a), van het Statuut van de Raad van Europa bepaalde aanvankelijk dat « de Raadgevende Vergadering bestaat uit vertegenwoordigers van elk Lid, die worden benoemd op de door de Regering van dit Lid vastgestelde wijze. »

Ingevolge de wijzigingen van 22 mei 1951 en 4 mei 1953 luidt dit artikel 25, a), thans als volgt : « De Raadgevende Vergadering bestaat uit vertegenwoordigers van elk Lid, verkozen door het Parlement er van of aangesteld volgens een door het Parlement bepaalde procedure, onder voorbehoud evenwel dat de Regering van elk Lid aanvullende benoemingen kan doen, wanneer het Parlement geen zitting houdt en het de in dat geval te volgen procedure niet heeft vastgesteld. »

En fait, le Gouvernement belge depuis l'institution de l'Assemblée consultative n'a jamais exercé son choix sans avoir demandé aux Présidents des Chambres de formuler des propositions. Les propositions des Présidents, qui se faisaient après consultation des groupes politiques, ont, dans la pratique, toujours été suivies.

Il n'en reste pas moins que, sur le plan strictement juridique, les représentants du Parlement belge apparaissaient comme désignés par le Gouvernement, ce qui pouvait donner l'apparence d'une subordination des Parlementaires à l'Exécutif, et ce qui, en toute hypothèse, était contraire à l'article 25, a), susrappelé du Statut du Conseil de l'Europe, puisque le Parlement belge ne procédait pas à la désignation de ses représentants et n'avait pas même fixé de procédure de désignation.

La présente proposition tend à faire cesser une anomalie peu conforme à l'indépendance du Pouvoir législatif au regard de l'Exécutif et, au surplus, à mettre notre législation nationale en harmonie avec le Statut du Conseil de l'Europe.

L'article premier de la proposition confère aux deux Chambres le pouvoir de nommer leurs représentants à l'Assemblée consultative, fixe la procédure des nominations complémentaires et établit dans ses 2^e et 3^e alinéas le principe de la représentation paritaire des deux Chambres, sous la seule réserve que la Chambre des Représentants aura quatre délégués titulaires et trois suppléants, le Sénat étant représenté par trois titulaires et quatre suppléants.

Il n'est pas fait mention expresse dans le texte de la représentation proportionnelle des partis mais, suivant un usage constant, le principe de la représentation proportionnelle est toujours respecté pour la constitution des commissions parlementaires ou mixtes, ou des délégations de la Chambre ou du Sénat. Ce principe est d'ailleurs tempéré car une application de la représentation proportionnelle intégrale interdirait aux petits partis tout accès aux délégations et, d'autre part, il peut y avoir intérêt à désigner l'une ou l'autre personnalité n'appartenant pas aux groupes représentés. C'est pourquoi, il nous a paru inopportun d'insérer dans le texte de la proposition une disposition qui, imposant de façon rigide l'application de la représentation proportionnelle, aurait pu aboutir, en fait, à des conséquences regrettables. Au surplus, il serait pratiquement impossible d'assurer, sans inconvénients majeurs, une rigoureuse application de la représentation proportionnelle au sein de chacune des deux Assemblées.

Feitelijk heeft de Belgische Regering sedert de instelling van de Raadgevende Vergadering nooit haar keuze bepaald zonder de Voorzitters van de Kamers te verzoeken om daartoe strekkende voorstellen te doen. Deze voorstellen, die telkens gedaan worden na raadpleging van de politieke fracties, worden in de praktijk steeds gevolgd.

Dit neemt echter niet weg dat het, streng juridisch gezien, voorkomt alsof de vertegenwoordigers van het Belgische Parlement door de Regering worden benoemd, wat de schijn kan wekken dat de parlementsleden ondergeschikt zijn aan de Uitvoerende Macht en wat in elk geval strijdig is met het hierboven aangehaalde artikel 25, a), van het Statuut van de Raad van Europa, aangezien het Belgische Parlement zijn vertegenwoordigers niet zelf benoemt en niet eens de wijze van benoeming heeft vastgesteld.

Ons voorstel wil een einde maken aan een onregelmatigheid die indruist tegen de onafhankelijkheid van de Wetgevende Macht tegenover de Uitvoerende Macht, en bovendien onze nationale wetgeving in overeenstemming brengen met het Statuut van de Raad van Europa.

Artikel 1 van het voorstel verleent aan beide Kamers de bevoegdheid om hun vertegenwoordigers in de Raadgevende Vergadering te benoemen, bepaalt de procedure voor de aanvullende benoemingen en legt in het tweede en het derde lid het beginsel neer van de paritaire vertegenwoordiging van onze beide Kamers, met dit ene voorbehoud dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers vier vertegenwoordigers en drie plaatsvervangers en de Senaat drie vertegenwoordigers en vier plaatsvervangers zal hebben.

Van een evenredige vertegenwoordiging van de partijen is in de tekst niet uitdrukkelijk sprake, maar volgens een vast gebruik wordt het beginsel van evenredige vertegenwoordiging altijd toegepast bij het samenstellen van parlementaire of gemengde commissies of van afvaardigingen van de Kamer of de Senaat. Het beginsel van evenredige vertegenwoordiging wordt trouwens niet integraal toegepast, want anders zouden kleine partijen nooit de kans krijgen om deel uit te maken van een afvaardiging en bovendien kan het zijn belang hebben om de een of andere persoonlijkheid te benoemen, die niet tot de vertegenwoordigde fracties behoort. Het lijkt ons dan ook ongewenst om in de tekst van het voorstel een bepaling op te nemen die tot een strakke toepassing van de evenredige vertegenwoordiging zou nopen, wat in feite wel eens jammerlijke gevolgen zou kunnen hebben. Het zou overigens praktisch onmogelijk zijn om de evenredige vertegenwoordiging in beide Kamers tot het uiterste door te drijven zonder op zeer grote bezwaren te stuiten.

L'article 2 règle la durée des mandats. L'expérience ayant démontré qu'il n'était pas souhaitable de renouveler à chaque session les délégations mais qu'il fallait, au contraire, permettre aux délégués de se familiariser avec les problèmes difficiles qu'ils ont à traiter en exerçant un mandat de plusieurs années, l'article 2 dispose que le mandat des représentants titulaires et suppléants sera valable jusqu'au renouvellement intégral ou partiel de l'Assemblée qui le leur a conféré.

Ce système de mandat, dont la durée demeure liée à la durée du mandat national, est pratiqué notamment en France et dans d'autres pays membres du Conseil de l'Europe.

Une fois encore le texte proposé consacre un usage en vigueur chez nous et qui avait fait de la réélection annuelle ou bisannuelle des délégués à Strasbourg une simple formalité.

L'article 3 prescrit qu'en cas de vacance d'un siège, la Chambre intéressée élit un représentant pour achever le mandat du représentant qu'il remplace.

Enfin, l'article 4 de la proposition rencontre un désir unanimement exprimé aussi bien par le Gouvernement que par les membres de la Délégation parlementaire à l'Assemblée consultative et décide que les dépenses résultant de la participation des parlementaires belges aux travaux de cette Assemblée seront imputées au budget des Dotations des deux Chambres.

Il faut éviter, en effet, que l'accomplissement de missions parlementaires soit soumis au contrôle de l'Exécutif.

Il va de soi que les dispositions de la présente proposition s'appliqueront également aux représentants belges à l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale puisque, aux termes du Traité instituant cette Union, l'Assemblée est composée de représentants des puissances du Traité de Bruxelles à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

P. STRUYE.

Artikel 2 regelt de duur van het mandaat. Aangezien de ervaring geleerd heeft dat het niet wenselijk is om bij elke zitting een andere afvaardiging te benoemen, maar dat de vertegenwoordigers hun mandaat verscheidene jaren lang moeten kunnen uitoefenen om zich vertrouwd te maken met de moeilijke problemen die zij te behandelen krijgen, wordt in artikel 2 bepaald dat de vertegenwoordigers en de plaatsvervangers hun mandaat zullen houden tot de gehele of gedeeltelijke vernieuwing van de Kamer die het hun heeft verleend.

Dit systeem om de duur van het internationale mandaat te binden aan de duur van het nationale mandaat, wordt onder meer in Frankrijk toegepast, en ook in andere landen die lid zijn van de Raad van Europa.

In België was het jaarlijks of om de twee jaar herkiezen van afgevaardigden voor Straatsburg een loutere formaliteit geworden en ook hier legt de voorgestelde tekst dus een reeds bestaand gebruik vast.

Artikel 3 zegt dat, ingeval er een zetel vrijkomt, de betrokken Kamer een vertegenwoordiger kiest om het mandaat van de te vervangen vertegenwoordiger te voleindigen.

Tenslotte komt artikel 4 van het voorstel tegemoet aan een eenparige wens, zowel van de Regering als van de leden van de parlementaire afvaardiging in de Raadgevende Vergadering, waar het bepaalt dat de uitgaven voor deelneming van Belgische parlementsleden aan de werkzaamheden van de Raadgevende Vergadering zullen worden uitgetrokken op de Dotatiebegroting van beide Kamers.

Het mag immers niet zijn dat de uitvoering van parlementaire opdrachten onder de controle zou staan van de Uitvoerende Macht.

Natuurlijk zullen de bepalingen van dit voorstel mede van toepassing zijn op de Belgische vertegenwoordigers in de Assemblee van de West-europese Unie, aangezien, naar luid van het Verdrag tot instelling van deze Unie, de Assemblee bestaat uit vertegenwoordigers van de mogendheden van het Verdrag van Brussel in de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa.

Proposition de loi relative à la procédure de désignation des représentants de la Belgique à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

Article Premier.

Les représentants titulaires et suppléants de la Belgique à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sont désignés par le Parlement dans les conditions ci-après :

- trois représentants titulaires et quatre représentants suppléants, en son sein, par le Sénat, à la majorité absolue des votants ;
- quatre représentants titulaires et trois représentants suppléants, en son sein, par la Chambre, à la majorité absolue des votants.

Art. 2.

Le mandat des représentants titulaires et suppléants sera valable jusqu'au renouvellement, intégral ou partiel, de l'Assemblée qui le leur a conféré.

Art. 3.

En cas de vacance d'un siège, la Chambre intéressée élit un représentant pour achever le mandat du représentant qu'il remplace.

Art. 4.

Les crédits nécessaires à couvrir les indemnités et frais de déplacement des représentants titulaires et suppléants sont à charge des chapitres 2 et 3 du budget des Dotations.

P. STRUYE.
R. GILLON.
H. ROLIN.

Voorstel van wet betreffende de wijze van benoeming van de vertegenwoordigers van België in de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa.

Eerste Artikel.

De vertegenwoordigers van België en hun plaatsvervangers in de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa worden door het Parlement benoemd op de volgende wijze :

- drie vertegenwoordigers en vier plaatsvervangers, door de Senaat uit zijn midden verkozen bij volstreekte meerderheid van stemmen ;
- vier vertegenwoordigers en drie plaatsvervangers, door de Kamer uit haar midden verkozen bij volstreekte meerderheid van stemmen.

Art. 2.

De vertegenwoordigers en de plaatsvervangers houden hun mandaat tot de gehele of gedeeltelijke vernieuwing van de Kamer die het hun heeft verleend.

Art. 3.

Ingeval er een zetel vrijkomt, kiest de betrokken Kamer een vertegenwoordiger om het mandaat van de te vervangen vertegenwoordiger te voleinden.

Art. 4.

De kredieten ter dekking van de vergoedingen en verplaatsingskosten van de vertegenwoordigers en plaatsvervangers komen ten laste van de hoofdstukken II en III van de Begroting der Dotatiën.