

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1948-1949.

SÉANCE DU 24 MARS 1949.

COMMISSION DE REVISION DU REGLEMENT (1).

Proposition de modification de l'article 52
du Règlement du Sénat.

RAPPORT FAIT AU NOM DE LA
COMMISSION
PAR M. DE LA VALLÉE POUSSIN.

MESDAMES, MESSIEURS,

MM. Bouilly et consorts proposent de modifier le Règlement du Sénat en remplaçant l'alinéa 4 de l'article 52 :

« Tout membre peut demander l'appel nominal pour faire constater que le Sénat est en nombre, à moins que le Bureau estime qu'il n'y a aucun doute à cet égard », par un texte nouveau ainsi conçu :

« Tout membre a le droit de réclamer l'appel nominal pour faire constater que le Sénat n'est plus en nombre, à la condition que dix de ses collègues appuient la demande, qu'ils restent en séance et participent au vote. »

Le but des auteurs de la proposition est d'éviter des appels nominaux injustifiés, demandés en fin de séance, dans un but d'obstruction.

Si le fait ne s'était jamais présenté, ou très rarement, la proposition pourrait être rejetée comme superfétatoire, d'autant plus qu'elle met en jeu des principes fondamentaux. Malheureusement, dans le cas présent, comme en beaucoup d'autres, à défaut de bonnes mœurs, il faut tenter de faire de bonnes lois. Non seulement il est arrivé, au cours de la présente session, que le Sénat a dû suspendre sa séance sans avoir épuisé son ordre du jour à la suite

Voir :

Document du Sénat :

18 (Session de 1946-1947) : Proposition.

(1) La Commission, présidée par M. Rolin, se compose des membres du Bureau et de MM. de la Vallée Poussin, Derbaix, Gillon, Glineur, Hans, Van Remoortel, Van Steenberge.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1948-1949.

VERGADERING VAN 24 MAART 1949.

COMMISSIE VOOR HERZIENING VAN HET REGLEMENT (1).

Voorstel tot wijziging van artikel 52
van het Reglement van de Senaat.

VERSLAG NAMENS DE COMMISSIE
UITGEBRACHT DOOR
DE H. DE LA VALLEE POUSSIN.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Door de h. Bouilly c.s. wordt voorgesteld, om het Reglement van de Senaat, artikel 52, vierde lid, luidende :

« Elk lid mag naamafroeping vragen om te doen vaststellen dat de Senaat niet in voldoende getale aanwezig is, tenzij het bureau acht dat daaromtrent geen twijfel bestaat », te vervangen door de volgende tekst :

« Elk lid mag naamafroeping vragen om te doen vaststellen dat de Senaat niet meer in voldoende getale aanwezig is, op voorwaarde dat tien zijner collega's de vraag steunen, in de vergadering blijven en deelnemen aan de stemming. »

De indieners van het voorstel willen voorkomen, dat er op het einde van de vergadering nog onverantwoorde naamafroepingen gevraagd worden om obstructie te voeren.

Ware dit nooit of slechts zelden voorgevallen, dan kon het voorstel als overbodig beschouwd en verworpen worden, te meer omdat hier grondbeginselen in het gedrang komen. Jammer genoeg is het hier zoals in vele andere gevallen, als er geen goede zeden heersen, moet getracht worden goede wetten te maken. In de loop van elke zitting is het voorgekomen, dat de Senaat moest uiteengaan voordat de dagorde afgehandeld was, omdat er een naam-

Zie :

Gedr. Stuk van de Senaat :

18 (Zitting 1946-1947) : Voorstel.

(1) De Commissie, onder het voorzitterschap van de h. Rolin, bestaat uit de leden van het Bureau en de h. de la Vallée Poussin, Derbaix, Gillon, Glineur, Hans, Van Remoortel, Van Steenberge.

d'appels nominaux tout à fait inutiles à la bonne marche des travaux, mais des allusions ont été faites à la possibilité de se servir des vérifications de quorum comme moyen de pression à l'égard des membres en séance, et il est souhaitable, dans l'intérêt général, que ce genre d'argument ne puisse être inventé.

Si les intentions des auteurs du projet sont assurément louables, leur solution est-elle pratique et conforme aux principes constitutionnels ?

L'article 38 de la Constitution décide qu'« aucune des Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. »

Le Règlement de la Chambre, en son article 62, et celui du Sénat, en son article 52, reproduisent la même formule.

L'article 52 du Règlement du Sénat donne à ce point de vue une garantie qui n'existe pas dans le Règlement de la Chambre, en stipulant que « tout sénateur peut demander l'appel nominal pour constater que le Sénat est en nombre. »

Il nous paraît préférable de ne pas renoncer purement et simplement à cette disposition du Règlement du Sénat. Faire disparaître cet alinéa ou le modifier dans le sens suggéré par M. Bouilly, qui subordonne cette initiative aux mêmes conditions que celles requises pour tout autre vote par appel nominal, pourrait s'interpréter comme un essai de tourner la Constitution. Car si le Sénat n'est pas en nombre et sur le point de se prononcer par assis et levé sur une proposition dont le vote est subordonné à la présence du quorum, le sénateur isolé qui prétend s'opposer au vote ne fait que réclamer l'application de la règle constitutionnelle. Encore convient-il de limiter la faculté prévue par le Règlement du Sénat aux cas où elle répond à cette préoccupation légitime.

Il convient, à cet effet, de déterminer dans quels cas le quorum est requis par le Constituant, ce qui nous conduit à interpréter le terme « résolution » qu'emploie le Constituant à l'article 38.

Avant tout nous pouvons constater qu'à toute évidence une résolution suppose un vote : discuter, discourir, ce n'est pas prendre une résolution.

D'autre part, les Chambres votent à tout instant par assis et levé, alors qu'elles ne sont pas en nombre ; c'est là, tout au moins, l'indication d'un usage donnant au mot « résolution » une interprétation restrictive.

De fait, on peut distinguer parmi les divers votes qu'une Chambre peut être appelée à émettre :

1^o des votes sur l'ensemble des projets de loi ; ce sont sans doute les plus importants. La Constitution impose, en ce qui les concerne, le vote par appel nominal et à haute voix (art. 39). Il va de soi que si cet appel nominal faisait constater que le quorum prévu à l'article 52 n'est pas acquis, le

afroeping had plaats gehad, die van generlei nut was voor de goede gang van het Senaatswerk, doch bovendien werden er toespelingen gemaakt op de mogelijkheid om door middel van het quorum-onderzoek druk uit te oefenen op aanwezige leden, en is het dus in 't algemeen belang gewenst, dat dergelijke argumenten niet kunnen uitgedacht worden.

De bedoeling van de stellers is dus wel loffelijk, maar is de voorgestelde oplossing praktisch en grondwettelijk ?

Artikel 38 van de Grondwet bepaalt, dat « geen van beide Kamers een besluit kan nemen, zo niet de meerderheid van haar leden aanwezig is ».

Het Reglement van de Kamer gebruikt in artikel 62, en dat van de Senaat in artikel 52, dezelfde formule.

Artikel 52 van het Senaatsreglement geeft in dat opzicht een waarborg, die niet te vinden is in het Kamerreglement, waar het bepaalt dat « elke senator de naamafroeping mag vorderen om na te gaan of er voldoende leden aanwezig zijn ».

Het komt ons verkieslijk voor niet eenvoudigweg af te zien van deze bepaling van het Senaatsreglement. Deze alinea doen verdwijnen of ze wijzigen als voorgesteld door de h. Bouilly, die voor dit initiatief dezelfde eisen wil stellen als voor alle andere hoofdelijke stemmingen, zou kunnen uitgelegd worden als een poging om de Grondwet te omzeilen. Want als er niet genoeg senaatsleden aanwezig zijn voor een stemming bij zitten en opstaan over een voorstel, dat niet mag aangenomen worden wanneer het quorum niet bereikt is, dan doet een senator, die tegen de stemming wil opkomen, niets anders dan toepassing van een grondwettelijke regel vorderen. Toch moet de in het Senaatsreglement gegeven bevoegdheid beperkt worden tot gevallen, waarin ze tegemoet komt aan die gewettigde bezorgdheid.

Het komt er dan alleen op aan te bepalen in welke gevallen het quorum door de grondwetgever vereist wordt, wat ons brengt tot interpretatie van het woord « besluit », dat de Grondwetgever in artikel 38 gebruikt.

In de eerste plaats ligt het voor de hand dat elk besluit een stemming vooronderstelt : bespreken, het woord voeren is nog geen besluit treffen.

Anderdeels stemmen de Kamers gedurig bij zitten en opstaan, hoewel het quorum er niet is, wat op zijn minst genomen duidt op een gebruik om het woord « besluit » in beperkende zin te verklaren.

En inderdaad, kunnen de verschillende stemmingen, welke een Kamer moet uitbrengen, onderscheiden worden in :

1^o Stemmingen over wetsontwerpen in hun geheel ; dit zijn wel de voornaamste. De Grondwet eist hiervoor de hoofdelijke en mondelinge stemming (artikel 39). Het spreekt vanzelf dat wanneer deze hoofdelijke stemming doet blijken, dat het quorum niet bereikt is, de voorzitter de stemming van

président devrait d'office considérer le vote comme non acquis et le remettre à une séance ultérieure;

2º les votes sur des articles de loi ou des amendements n'ont en eux-mêmes qu'un caractère provisoire, ils ne sont susceptibles d'acquiescer force obligatoire qu'après un vote sur l'ensemble. Leur importance sera variable suivant les cas; tandis que leur adoption ou leur rejet pourrait apparaître parfois comme affectant considérablement la valeur de l'ensemble, ils seront d'autrefois considérés comme insignifiants. Aussi la pratique actuelle prévoit-elle trois modes de votation : ou le vote par appel nominal s'il est demandé par le nombre réglementaire de sénateurs, ou le vote par assis et levé d'un Sénat où le quorum a été vérifié, éventuellement à la requête d'un seul membre, ou le vote par assis et levé d'un Sénat où le quorum n'est notoirement pas atteint sans que ni le président ni aucun des membres présents n'y attache d'importance.

Nous pensons que cette pratique est raisonnable et ne doit pas être modifiée; notamment, il y a lieu, selon nous, de conserver, pour les motifs indiqués plus haut, à un membre isolé dans le cas de vote d'un article ou d'un amendement à un article d'un projet ou d'une proposition de loi, le droit de faire vérifier le quorum. A notre avis, du reste, le président fera chose sage quand moins de la moitié des sénateurs sont en séance, de décider spontanément l'ajournement du vote dans les cas délicats.

3º il semble que des considérations analogues doivent conduire à la même conclusion en ce qui concerne les ordres du jour clôturant une interpellation ou un débat politique. Si parfois la conclusion peut apparaître à ce point évidente ou dénuée d'importance que du consentement général le vote peut avoir lieu par assis et levé sans que le Sénat soit en nombre, il est bon qu'un membre quelconque ou le président puisse, dans un cas particulier, remettre ou faire remettre le vote jusqu'à ce que le quorum soit atteint;

4º il y a enfin des motions de procédure : renvoi en commission, prolongation ou clôture d'une discussion ou d'une séance, fixation de l'ordre du jour, date de convocation d'une séance ultérieure, etc. Elles n'engagent pas l'autorité du Sénat et sont par elles-mêmes étrangères tant à la fonction législative qu'à celle du contrôle de l'exécutif qui sont l'apanage du Parlement. La Commission estime qu'il n'y a aucune raison de maintenir la faculté appartenant actuellement à un membre isolé de faire lever la séance sous prétexte que le Sénat n'est pas en nombre, ou de faire obstacle à ce qu'il se prononce à leur sujet par assis et levé sur des questions de cette nature. Pareille faculté pouvant aisément dégénérer en abus.

Cette façon de voir paraît correspondre à l'interprétation que les constituants ont eux-mêmes donnée du texte constitutionnel.

Le 14 janvier 1832, en effet, la Chambre s'est lemandée si elle pouvait discuter un rapport du

ambtswege moet beschouwen als ongeldig en uitstellen tot een latere vergadering;

2º Stemmingen over wetsartikelen of amendementen; deze hebben op zichzelf slechts een voorlopig karakter en krijgen eerst dwingende kracht na stemming over het geheel. Het belang er van zal al naar het geval verschillen; terwijl de aanneming of verwerping van de artikelen vaak van grote invloed kan zijn op de waarde van het geheel, zullen zij soms ook beschouwd worden als onbeduidend. Volgens de tegenwoordige praktijk zijn er dan ook drie manieren van stemmen : ofwel de hoofdelijke stemming, indien deze door het reglementaire aantal senatoren gevraagd wordt, ofwel de stemming bij zitten en opstaan nadat het quorum is nagegaan, in voorkomend geval op verzoek van één lid, ofwel de stemming bij zitten en opstaan wanneer het quorum kennelijk niet bereikt is en noch de voorzitter, noch één van de aanwezige leden daar enig belang aan hechten.

Wij achten deze praktijk redelijk en vinden dat zij niet moet veranderd worden; volgens ons moet elk lid afzonderlijk om de bovengenoemde redenen het recht bewaren, om het quorum te doen nagaan in geval van stemming over een artikel of een amendement op een artikel van een wetsontwerp of -voorstel. Naar onze mening, zal de voorzitter er overigens goed aan doen om spontaan tot verdaging van de stemming te besluiten in moeilijke gevallen, wanneer minder dan de helft van de senatoren aanwezig is.

3º Soortgelijke overwegingen schijnen tot dezelfde conclusie te leiden ten aanzien van de moties tot besluit van een interpellatie of politiek debat. Kan het besluit soms zo vanzelfsprekend of zo onbelangrijk blijken, dat met algemeen goedvinden bij zitten en opstaan kan gestemd worden zonder dat de Senaat in voldoende getale is, dan is het goed dat een lid of de voorzitter in een bijzonder geval de stemming kan uitstellen of doen uitstellen totdat het quorum bereikt is;

4º Er bestaan ten slotte proceduremoties : verwijzing naar de commissie, verlenging of sluiting van een bespreking of een vergadering, vaststelling van de dagorde, datum van oproeping voor een latere vergadering, enz. Zij verbinden het gezag van de Senaat niet en staan op zichzelf zowel buiten de wetgevende functie als buiten de controle op de uitvoerende macht, die het voorrecht van het Parlement zijn. De Commissie denkt dat geen enkele reden pleit voor de handhaving van het thans aan een afzonderlijk lid toegekend vermogen om de vergadering te doen sluiten onder het voorwendsel dat de Senaat niet in voldoende getale is of om er zich tegen te verzetten dat hij te hunnen opzichte bij zitten en opstaan uitspraak doet over aangelegenheden van die aard. Zulk vermogen kan gemakkelijk in misbruik ontaarden.

Die zienswijze schijnt te beantwoorden aan de interpretatie, die de grondwetgevers zelf aan de grondwettelijke tekst hebben gegeven.

Op 14 Januari 1832 heeft de Kamer zich inderdaad afgevraagd of zij een verslag van burggraaf

Vicomte Vilain XIII, alors qu'elle ne se trouvait pas en nombre.

Le texte complet de la discussion mérite d'être cité, car il a une véritable valeur jurisprudentielle :

M. le Président : Je vais mettre aux voix la question de savoir si la Chambre entend ou non commencer la discussion.

M. Nothomb : Je ferai remarquer qu'il n'y a pas moyen de consulter la Chambre, car elle ne peut prendre aucune résolution, puisque nous ne sommes pas en nombre.

M. Lebègue : Des membres demandent que l'on commence la discussion. D'autres s'y refusent. Il me semble qu'il faudrait cependant consulter la Chambre sur cette question. (*Non ! Non ! C'est contraire au règlement.*)

M. Ullens demande que l'on fasse de nouveau l'appel nominal pour constater quels sont les membres qui se sont absentés depuis le début de la séance.

— Cette proposition n'a pas de suite.

M. Ch. Vilain XIII : Si la Chambre le permet, je lui ferai un rapport au nom de la Commission d'Industrie, sans qu'elle soit obligée de prendre aucune résolution sur les conclusions de ce rapport.

(*M. Ch. Vilain XIII* lit son rapport.)

M. Lebeau : Je demande l'impression.

Quelques voix : Nous ne pouvons prendre de décision...

M. Lebeau : Si la Constitution a voulu que nous soyons réunis en majorité pour prendre une décision, je ne pense pas que l'on doive appliquer la Constitution à un cas où il ne s'agit que d'une chose si peu importante, et je crois que lorsqu'il ne s'agit que de l'impression d'une pièce destinée à éclairer la Chambre, cette impression peut être ordonnée, même lorsqu'on n'est réuni qu'en minorité.

— Appuyé.

— L'impression est ordonnée.

(*Moniteur*, 14 janvier 1832.)

En conclusion, la Commission propose de remplacer l'alinéa 4 de l'article 52 par le texte suivant :

« Lorsqu'un vote doit avoir lieu par assis et levé soit sur des ordres du jour clôturant un débat, soit sur des articles d'un projet ou d'une proposition de loi, soit sur des amendements ou sous-amendements aux dits ordres du jour ou articles et que la moitié

Vilain XIII kon bespreken, ofschoon zij niet in voldoende getale was.

De volledige tekst van de bespreking dient te worden aangehaald, want hij heeft werkelijk de waarde van een rechtspraak :

De Voorzitter : Wij gaan stemmen over de vraag of de Kamer de bespreking al dan niet wil beginnen.

De h. Nothomb : Ik doe opmerken dat er geen middel is de Kamer teraadplegen, want zij kan geen beslissing treffen vermits wij niet in voldoende getale zijn.

De h. Lebègue : Sommige leden vragen dat met de bespreking zou begonnen worden. Anderen weigeren. Ik denk nochtans dat de Kamer dienaangaande dient geraadpleegd (*Neen ! Neen ! Dat is in strijd met het reglement.*)

De h. Ullens vraagt een nieuwe hoofdelijke stemming om vast te stellen welke leden de vergadering verlaten hebben.

— Op dat voorstel wordt niet ingegaan.

De h. Ch. Vilain XIII : Indien de Kamer het toelaat, zal ik haar verslag uitbrengen namens de Commissie van Nijverheid, zonder dat zij verplicht is enige beslissing over de besluiten van dit verslag te nemen.

(*De h. Ch. Vilain XIII* leest zijn verslag voor.)

De h. Lebeau : Ik vraag dat het zou worden gedrukt.

Enkele stemmen : Wij kunnen geen beslissing nemen...

De h. Lebeau : Al heeft de Grondwet gewild dat wij in meerderheid vergaderd zijn om een beslissing te nemen, toch denk ik niet dat de Grondwet moet worden toegepast in een geval van zo weinig belang, en ik meen dat, wanneer het slechts gaat om een stuk bestemd om de Kamer voor te lichten, tot het drukken bevel kan gegeven worden zelfs wanneer wij in minderheid vergaderd zijn.

— Instemming.

— Tot het drukken wordt bevel gegeven.

(*Staatsblad*, 14 Januari 1832.)

Tot besluit, stelt de Commissie voor de 4^e alinea van artikel 52 door de volgende tekst te vervangen :

« Wanneer bij zitten en opstaan moet gestemd worden, hetzij over moties tot besluit van een debat, hetzij over artikelen van een wetsontwerp of -voorstel, hetzij over amendementen of subamendementen op die moties of artikelen, en dat de helft der

des membres du Sénat ne sont pas présents, tout membre peut en demander le renvoi à une prochaine séance. En cas de doute, le président fait procéder à un appel nominal. »

L'alinéa 5 devrait être également modifié, en vue de supprimer le mot « délibérer » qui peut prêter à équivoque.

La Commission du Règlement propose la formule suivante :

« Si le nombre légal des membres du Sénat est impair, le nombre des présents doit être égal à.... ».

Ces deux propositions ont été adoptées à l'unanimité.

Le rapport a été adopté à la même unanimité.

Le Rapporteur,
E. DE LA VALLÉE POUSSIN.

Le Président,
H. ROLIN.

Senaatsleden niet aanwezig is, kan ieder lid verwijzing naar een volgende vergadering vragen. In geval van twijfel doet de voorzitter tot een naamafroeping overgaan. »

De 5^e alinea zou insgelijks moeten gewijzigd worden om het woord « beraadslagen », dat dubbelzinnig kan zijn, weg te laten.

De Commissie stelt de volgende formulering voor :

« Is het wettelijk getal Senaatsleden oneven, dan moet het getal aanwezigen gelijk zijn aan de helft ... »

Beide voorstellen werden eenparig aangenomen.

Het verslag werd eveneens met eenparige stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
E. DE LA VALLÉE POUSSIN.

De Voorzitter,
H. ROLIN.