

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

28 AVRIL 2005

Proposition insérant dans le règlement du Sénat un article 16*bis* relatif à la destitution du président

(Déposée par Mme Christine Defraigne)

DÉVELOPPEMENTS

Il est d'évidence que nul n'est infaillible. Un mandataire politique élu au suffrage universel peut, comme n'importe qui, soit par erreur d'appréciation, soit parce qu'il est mal avisé, devenir l'auteur de faits ou de comportements critiquables car suspects d'être fautifs.

Si le mandataire politique concerné n'est investi d'aucune fonction particulière, les conséquences de ses agissements ou comportements éventuellement fautifs ne peuvent concerner que sa seule personne. Il en va cependant autrement lorsque le mandataire concerné est investi de fonctions particulières qui l'autorisent à représenter ou à parler au nom d'un groupe, d'une institution ou d'une assemblée. En ce cas, il apparaît aussi d'évidence que ses actes et ses attitudes seront perçus et assimilés par une partie de l'opinion publique comme étant ceux du groupe, de l'institution ou de l'assemblée que l'intéressé représente.

Tel est manifestement le cas d'un président d'assemblée parlementaire. Pour toute la Nation, il incarne son assemblée, s'exprime en son nom et la représente officiellement. De manière peut-être simplifiée mais tout à fait normale et logique, pour la majorité des citoyens de ce pays, le président d'assemblée parlementaire ne peut tenir de propos, poser d'actes ou se comporter de manière uniquement individuelle: en filigrane, apparaît toujours derrière lui l'assemblée qu'il représente.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2004-2005

28 APRIL 2005

Voorstel strekkende om in het reglement van de Senaat een artikel 16*bis* in te voegen betreffende het afzetten van de voorzitter

(Ingediend door mevrouw Christine Defraigne)

TOELICHTING

Niemand is onfeilbaar, dat is evident. Wie in de politiek wordt verkozen bij algemeen stemrecht kan zoals wie dan ook ofwel door een beoordelingsfout ofwel op basis van een verkeerd advies, feiten plegen of een houding aannemen die laakbaar is omdat die vermoedelijk fout zijn.

Gesteld dat die politiek verkozene geen enkele bijzondere functie bekleedt, hebben die mogelijk foute handelingen of gedragingen alleen gevolgen voor zijn persoon. Anders is het evenwel wanneer die betrokkene bijzondere functies uitoefent waarmee hij een groep, een instelling of een assemblee kan vertegenwoordigen, of uit naam daarvan spreken. In dat geval is het maar al te duidelijk dat zijn handelingen en zijn gedragingen door een deel van de openbare opinie ook worden gezien als die van de groep, de instelling of de assemblee die de verkozene vertegenwoordigt.

Dat is duidelijk zo wanneer het gaat om de voorzitter van een parlementaire assemblee. Voor de Natie in haar geheel belichaamt die persoon de assemblee, spreekt uit haar naam en vertegenwoordigt ze officieel. Om het op een wellicht zeer eenvoudige maar volstrekt duidelijke en logische manier te formuleren, kan de voorzitter van een parlementaire assemblee voor de meerderheid van de burgers van ons land niet uitsluitend uit eigen naam uitspraken doen, handelingen verrichten of een houding aannemen: dat doet hij of zij immers steeds tegen de achtergrond van de assemblee die hij of zij als voorzitter vertegenwoordigt.

Dès lors, les erreurs ou les fautes susceptibles d'être commises par un président d'assemblée parlementaire en tant que mandataire politique élu ne sont jamais anodines pour la crédibilité, la notoriété ou l'honorabilité de l'assemblée qu'il préside. Des événements récents ont mis ce fait en évidence.

Les débats qui se sont ainsi tenus en séance plénière du Sénat en raison d'agissements publiquement dénoncés et considérés comme fautifs dans le chef de son président, ont été placés sous le signe d'une contradiction.

D'un côté, il eût été difficilement admis par l'opinion publique que le président du Sénat ne s'explique pas publiquement devant son assemblée sur les raisons et les circonstances d'un comportement ayant suscité une vive émotion et de nombreuses critiques dans une partie importante de la population. La transparence politique, corollaire indispensable de la crédibilité de notre système démocratique, exigeait que le Sénat tout entier puisse, par l'intermédiaire des diverses formations politiques qui le composent, faire également connaître à l'opinion publique la manière dont il reçoit, apprécie et, éventuellement, condamne ou absout les comportements ou les faits soumis à critiques publiques dans le chef de son président.

D'un autre côté toutefois, ainsi que l'ont dénoncé plusieurs orateurs, le débat public organisé au sein même de l'assemblée, quoi que nécessaire, apparaissait comme tronqué. En effet, juridiquement et réglementairement, le débat ne pouvait avoir qu'une seule issue, quelle que soit l'appréciation portée par les sénateurs sur les faits ou comportements critiqués, et cela même en cas d'appréciations négatives émises par une majorité de sénateurs. Cette issue unique, envisagée sous son aspect juridique et réglementaire, c'est le maintien pur et simple du président critiqué à son poste de président.

Rien en effet, dans le règlement actuel, n'organise ou n'envisage même une possibilité de destitution du président par son assemblée. L'éventuel comportement fautif du président d'assemblée ne peut donc engendrer qu'un débat vain et stérile qui ne peut déboucher tout au plus qu'à un appel lancé par une majorité des membres de l'assemblée à la conscience que peut avoir le président critiqué de la dignité de ses fonctions et du respect qu'il devrait normalement témoigner à l'égard de ses collègues sénateurs.

L'opinion publique ne s'y trompe pas : une critique publique sans possibilité de sanction est un leurre. Il semble donc nécessaire, pour la crédibilité de l'assemblée parlementaire et, au-delà, de l'ensemble de notre système démocratique, d'organiser expressément, dans le règlement du Sénat, une procédure de destitution éventuelle du président élu.

Het gevolg daarvan is dat de vergissingen of de fouten die de voorzitter van een parlementaire assemblee kan begaan in de hoedanigheid van politiek verkozene steeds een weerslag hebben op de geloofwaardigheid, de goede naam of de achtbaarheid van de assemblee die hij of zij voorziet. Recente gebeurtenissen hebben dat maar al te duidelijk aangetoond.

De debatten die de Senaat in plenaire vergadering heeft gehouden over publiekelijk aan de kaak gestelde en als fout beschouwde handelingen van zijn voorzitter, werden gekenmerkt door tegenstrijdigheden.

Enerzijds zou de publieke opinie niet geaccepteerd hebben dat de voorzitter van de Senaat niet in het openbaar rekenschap komt geven voor haar assemblee over de achtergrond en de omstandigheden van een optreden dat bij een groot deel van de bevolking tot zoveel opschudding en kritiek heeft geleid. Transparantie in politieke zaken als onmisbaar verlengstuk van de geloofwaardigheid van ons democratisch bestel, eist dat de hele Senaat via de diverse politieke fracties aan het publiek kan meedelen hoe hij de aan het oordeel van het publiek voorgelegde gedragingen of feiten ziet, beoordeelt en eventueel al dan niet veroordeelt.

Anderzijds evenwel — en verschillende sprekers hebben daarop gewezen — kwam het openbaar debat in de assemblee als onvolledig over ofschoon het moest plaatshebben. Immers, uit een juridisch oogpunt en volgens het reglement kon het debat louter tot een enkel resultaat leiden ongeacht het oordeel van de senatoren over de bedoelde feiten of gedragingen en ook al zou de meerderheid van de senatoren zich daarover negatief uitspreken. Die afloop bestaat er gewoon in dat de voorzitter, die onder vuur komt te liggen, op post blijft.

Geen enkele bepaling van het huidige reglement biedt ook maar de geringste mogelijkheid de voorzitter van de assemblee af te zetten. Een fout optreden van die persoon kan dus alleen een nodeloos en inhoudloos debat op gang brengen, waarna de meerderheid van de leden van de assemblee hun voorzitter er ten hoogste kunnen op wijzen dat hij of zij zich bewust moet zijn van de waardigheid van zijn of haar functie en van de eerbied die hij of zij logischerwijze verschuldigd is aan zijn collegae-senatoren.

De publieke opinie laat zich niet zomaar een wassen neus aandraaien : openbare kritiek zonder mogelijkheid om te bestraffen is een illusie. Omwille van de geloofwaardigheid van de parlementaire assemblee en ruimer gezien van ons democratisch bestel in zijn geheel lijkt het bijgevolg noodzakelijk in het reglement van de Senaat uitdrukkelijke procedureregels op te nemen om de afzetting van de verkozen voorzitter mogelijk te maken.

Les lignes de force de la procédure de destitution devraient être les suivantes.

Ne peuvent faire l'objet d'une demande de destitution que les faits ou comportements du président qui ont pour effet de nuire gravement à la notoriété, l'honorabilité ou la crédibilité de l'assemblée. Il s'agit d'éliminer tout ce qui pourrait être anodin ou insignifiant.

La demande de destitution doit être introduite par écrit et être motivée par des faits précis. Cette demande doit émaner d'un groupe de signataires suffisamment significatif. Une proportion d'un tiers semble répondre à cette exigence.

Un filtre préalable est institué au niveau du bureau du Sénat. Celui-ci doit se prononcer, dans un examen rapide des événements, sur le caractère manifestement avéré ou non des faits reprochés et sur la possibilité que ceux-ci aient une répercussion sur la notoriété, l'honorabilité ou la crédibilité de l'assemblée. Le bureau pourra ainsi éliminer les demandes fantaisistes ou manifestement non fondées.

Si le bureau estime qu'effectivement les faits apparaissent avérés et de nature à avoir des répercussions sur l'assemblée elle-même, il transmet la demande de destitution à une commission spéciale qui sera instituée à cette occasion.

La commission spéciale a la possibilité d'entendre et de recueillir tous les témoignages et éléments d'information qui permettent d'appréhender toutes les circonstances de la cause et d'apprécier l'impact que les faits et comportements peuvent avoir sur la notoriété, l'honorabilité ou la crédibilité de l'assemblée. La commission spéciale fait rapport au Sénat sur ces deux points. Elle ne donne elle-même aucun avis et ne conclut pas sur la demande de destitution.

Le Sénat se prononce en assemblée plénière après avoir pris connaissance du rapport de la commission spéciale. Étant donné qu'aucune condition de majorité spéciale n'est mise à la nomination du président de l'assemblée, il ne semble pas indiqué de prévoir une majorité spéciale pour sa destitution. Il semble suffisant à cet égard de prévoir que la destitution peut être acquise si elle recueille la majorité absolue des membres du Sénat et non pas seulement la majorité des membres présents en séance.

La destitution prend effet immédiat et c'est le premier vice-président de l'assemblée qui remplace le président destitué jusqu'à ce qu'il soit pourvu au remplacement de celui-ci selon la procédure habituelle prévue à cette fin.

Die afzettingsprocedure zou de volgende krachtlijnen moeten vertonen :

Alleen voor handelingen of gedragingen van de voorzitter die de goede naam, de achtbaarheid of de geloofwaardigheid van de assemblee ernstig kunnen schaden, kan de afzetting worden gevraagd. Onbeduidende of onbelangrijke feiten hoeven niet in aanmerking te komen.

Het verzoek om afzetting moet schriftelijk ingediend worden en gestaafd worden met precieze feiten. Het moet uitgaan van een voldoende aantal ondertekenaars. Een verhouding van een derde lijkt hier te volstaan.

Het Bureau van de Senaat fungeert op dat punt als buffer. Na een snel onderzoek van de gebeurtenissen moet het zich uitspreken over het al dan niet bestaan van de ten laste gelegde feiten en over de mogelijkheid dat die een weerslag hebben op de goede naam, de achtbaarheid of de geloofwaardigheid van de assemblee. Zodoende kan het Bureau niet-ernstige of kennelijk niet-gefundeerde verzoeken afwijzen.

Indien het van oordeel is dat de feiten bewezen zijn en van dien aard blijken dat zij een weerslag hebben op de assemblee, zendt het Bureau het verzoek om afzetting over aan een daartoe ingestelde bijzondere commissie.

Die commissie kan elke getuigenis alsook elke informatie ontvangen en verzamelen om de omstandigheden van de zaak toe te lichten en de weerslag te beoordelen die de handelingen en gedragingen kunnen hebben voor de goede naam, de achtbaarheid of de geloofwaardigheid van de assemblee. Ze doet verslag aan de Senaat over die twee punten. Zelf dient zij niet van advies en neemt ze geen beslissing over het verzoek om afzetting.

De Senaat spreekt zich in plenaire vergadering uit na kennis te hebben genomen van het rapport van de bijzondere commissie. Aangezien voor de benoeming tot voorzitter van de assemblee geen enkele voorwaarde inzake bijzondere meerderheid geldt, lijkt het ook niet aangewezen daarin wel te voorzien voor de afzetting. Op dat punt lijkt het voldoende te bepalen dat de afzetting plaats heeft wanneer zij door de senatoren wordt goedgekeurd bij absolute meerderheid en niet alleen bij meerderheid van de in de vergadering aanwezige leden.

De afzetting gaat onmiddellijk in. De eerste ondervoorzitter van de assemblee vervangt de afgezette voorzitter tot wanneer in diens vervanging is voorzien volgens de gebruikelijke procedureregels.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Dans le titre I^{er} du règlement du Sénat est inséré un chapitre *Iibis*, rédigé comme suit :

« Chapitre *Iibis*. De la destitution du président

Art. 16*bis*. — 1. Nonobstant l'article 16.1, le président peut, en cours de session, faire l'objet d'une procédure de destitution pour des faits commis ou des comportements tenus en sa qualité de président et qui ont pour effet de nuire gravement à la notoriété, l'honorabilité ou la crédibilité de l'assemblée.

La demande de destitution, motivée par des faits précis, est introduite par écrit auprès du premier vice-président et porte la signature d'au moins un tiers des sénateurs.

2. Le bureau est aussitôt convoqué. Il constate le caractère manifestement avéré ou non des faits allégués à l'appui de la demande de destitution et juge de l'opportunité de transmettre cette demande à une commission spéciale à constituer en application de l'article 31.

3. Lorsqu'elle est saisie de la demande de destitution par le bureau, la commission spéciale procède à l'examen minutieux de tous les faits et de toutes les circonstances qui les entourent et permettent de les éclairer. À cette fin, la commission peut demander ou recueillir toutes informations et tous témoignages écrits ou oraux qu'elle estime nécessaires ou utiles.

Elle fait rapport au Sénat sur les faits et comportements eux-mêmes et sur l'impact qu'ils peuvent avoir sur la notoriété, l'honorabilité ou la crédibilité de l'assemblée. La commission ne se prononce pas elle-même sur la destitution éventuelle.

4. Après avoir pris connaissance du rapport de la commission spéciale, le Sénat se prononce par un vote sur la demande de destitution. Si la proposition de destitution est adoptée à la majorité absolue des membres du Sénat, la destitution est prononcée et prend effet immédiatement. Le président destitué est aussitôt remplacé par le premier vice-président pour la poursuite des travaux du Sénat jusqu'à ce qu'il soit pourvu au remplacement du président destitué conformément aux articles 8 et 9.

WETSVOORSTEL

Enig artikel

In titel I van het Reglement van de Senaat wordt een hoofdstuk *Iibis* ingevoegd, luidende :

« Hoofdstuk *Iibis*. Afzetting van de voorzitter

Art. 16*bis*. — 1. Onverminderd het bepaalde in artikel 16.1, kan in de loop van de zitting tegen de voorzitter een afzettingsprocedure worden aangevat wegens feiten die hij heeft gepleegd of gedragingen die hij heeft aangenomen in zijn hoedanigheid van voorzitter en die de goede naam, de achtbaarheid of de geloofwaardigheid van de assemblee ernstig kunnen schaden.

Het verzoek om afzetting, gestaafd met precieze feiten, wordt schriftelijk ingediend bij de eerste ondervoorzitter en moet ondertekend zijn door ten minste een derde van de senatoren.

2. Het Bureau wordt onmiddellijk samengeroepen. Het stelt vast of de feiten al dan niet bewezen zijn die aangevoerd worden tot staving van het verzoek om afzetting en spreekt zich uit over de wenselijkheid dat verzoek over te zenden aan een bijzondere commissie in te stellen met toepassing van artikel 31.

3. Wanneer het verzoek om afzetting door het Bureau bij de bijzondere commissie aanhangig is gemaakt, gaat die commissie over tot een grondig onderzoek van alle feiten en alle omstandigheden die er deel van uitmaken en die de zaak kunnen toelichten. Daartoe kan de bijzondere commissie alle informatie of alle schriftelijke of mondelinge getuigenissen vragen of verzamelen die zij nodig of nuttig acht.

Zij doet verslag aan de Senaat over de feiten en de gedragingen zelf alsook over de weerslag welke die kunnen hebben op de goede naam, de achtbaarheid of de geloofwaardigheid van de assemblee. De commissie zelf spreekt zich niet uit over een eventuele afzetting.

4. Na kennis te hebben genomen van het rapport van de bijzondere commissie spreekt de Senaat zich bij een stemming uit over het verzoek tot afzetting. Wordt het voorstel van afzetting aangenomen bij volstreekte meerderheid van de leden van de Senaat, dan wordt de afzetting uitgesproken en gaat ze onmiddellijk in. De afgezette voorzitter wordt terstond vervangen door de eerste ondervoorzitter voor het vervolg van de werkzaamheden van de Senaat tot wanneer wordt voorzien in de vervanging van de afgezette voorzitter overeenkomstig de artikelen 8 en 9.

Le remplacement du président destitué est inscrit à l'ordre du jour de la première séance plénière utile qui suit celle au cours de laquelle la destitution a été prononcée.»

22 avril 2005.

Christine DEFRAIGNE.

De vervanging van de afgezette voorzitter komt op de agenda van de plenaire vergadering volgend op die tijdens welke de afzetting is uitgesproken.»

22 april 2005.