



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1986-1987

20 NOVEMBRE 1986

PROPOSITION DE MODIFICATION

DU REGLEMENT DU CONSEIL (1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES GENERALES, DU REGLEMENT
ET DE LA COMPTABILITE
PAR MM. **PETITJEAN ET LE HARDY DE BEAULIEU**

(1) Voir Doc. Conseil 37 (1985-1986) - Nos 1 à 3.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission des Affaires générales, du Règlement et de la Comptabilité a consacré à l'examen de la proposition de modification du règlement, déposée par MM. Desmarets et De Decker, ses réunions des 21 mai, 17 juin, 1^{er} juillet, 16 juillet, 14 octobre, 16 octobre, 22 octobre et 6 novembre 1986 (1).

L'un des auteurs de la proposition de modification indique que celle-ci tend à améliorer la stabilité des travaux de notre assemblée, une fois que ceux-ci ont été entamés et que l'ordre du jour a été approuvé.

Après l'approbation de l'ordre du jour, celui-ci peut être modifié, mais il ne pourra plus l'être qu'aux conditions restrictives du nouveau texte proposé pour l'article 23, § 7.

Votre commission a consacré l'essentiel de ses discussions à ce problème; au cours de ces débats, d'autres questions y ont été jointes (création d'une conférence des présidents, aménagement de la compétence du bureau, place des interpellations dans le déroulement des séances publiques et réunions du Conseil en commission plénière, vote des motions déposées après les interpellations, suppression des questions orales urgentes et aménagement corrélatif du régime des questions d'actualité).

Votre commission, en effet, à la suite de plusieurs contacts entre les présidents des groupes politiques (qui ont tous participé à ces discussions), a été unanime pour décider que les questions examinées formaient un ensemble qui devait être l'objet de décisions concertées et simultanées du Conseil; les modifications proposées aux articles 29 et 61, en revanche, lui ont paru pouvoir sans inconvénient être reportées à un examen ultérieur.

La discussion sur la modification de l'ordre du jour des séances publiques, postérieurement à l'approbation de cet ordre du jour, a conduit à l'examen de la question de savoir s'il ne convenait pas de mieux associer les chefs de groupe à la préparation de l'ordre du jour de nos séances publiques; ainsi est apparue l'idée de créer, à la place de l'actuel bureau élargi, une véritable conférence des présidents, inspirée de celle qu'a prévue le règlement appliqué à la Chambre des représentants.

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

MM. Defosset (président), Anselme, A. Antoine, Biefnot, Busquin, Collignon, De Decker, Degroeve, Desmarets, Féaux, Guillaume, Henry, Klein, Lagasse, Lagneau, J. Michel, Perdieu (en remplacement de M. Dehousse), Tilquin, Tomas, Petitjean et le Hardy de Beaulieu (corapporteurs).

Assistait aux réunions :

M. Clerfayt.

Le souci de mieux régler le déroulement des séances publiques du Conseil a enfin amené la commission à chercher à améliorer l'organisation des séances consacrées aux interpellations et à faire en sorte que les votes sur les motions déposées en conclusion des interpellations puissent avoir lieu à une date aussi rapprochée que possible des débats dont ces motions sont issues.

Votre commission a, par ailleurs, voulu alléger les procédures réglant les questions orales : elle vous propose de supprimer les questions urgentes et de prévoir que les questions d'actualité auront lieu en tout cas avant les votes.

Modification de l'ordre des travaux au cours de la séance publique

(Article 23, § 6, du règlement)

L'un des auteurs de la proposition souligne qu'il s'agit d'améliorer le déroulement des travaux du Conseil en séance publique : à l'expérience, il est apparu nécessaire de stabiliser les travaux une fois que l'ordre du jour a été adopté.

C'est au moment de l'approbation de cet ordre du jour que les questions de procédure devront être posées. Une fois cette approbation acquise, il faut éviter qu'une fraction de l'assemblée puisse remettre en cause la décision prise à cet égard.

Ces justifications sont critiquées par l'auteur d'un amendement (doc. 37 - n° 3) qui, parlant au nom du groupe socialiste, reproche à la majorité de vouloir se donner un règlement pour améliorer son propre confort, et ceci en dépit de sa fragilité. La modification proposée, dit-il, pourra convenir un jour à une autre majorité; le groupe PS cependant reste attaché au règlement actuel, qui a été accepté par tous : il faut éviter de modifier unilatéralement les règles du jeu.

On a invoqué les réformes décidées dans d'autres assemblées mais à la Chambre, le règlement prévoit qu'un tiers des membres peut demander la modification de l'ordre des travaux : l'amendement déposé par le groupe socialiste s'inspire de cette règle ainsi d'ailleurs que l'amendement déposé par M. Clerfayt (doc. 37 - n° 2).

La règle prévoyant qu'un tiers des membres composant une assemblée peut proposer la modification de l'ordre des travaux est un parapet destiné à protéger les droits de la minorité. Il faut aussi éviter une interférence avec l'action de l'Exécutif.

Notre assemblée ne se réunit pas chaque semaine mais une ou deux fois par mois : il

est donc normal que ses travaux soient réglés selon des procédures spécifiques. Il faut souhaiter que cette spécificité et l'originalité de notre Conseil soient maintenues.

Pour les partisans de la modification proposée, en revanche, il est important de mieux régler le déroulement des séances publiques; le Conseil doit cesser de travailler dans une ambiance d'improvisation et, pour que les membres puissent mieux préparer les séances, ils doivent pouvoir compter sur un déroulement normal des travaux. Chacun pourra ainsi repérer les « moments chauds » de la journée et s'organiser en conséquence. L'opposition doit pouvoir s'exprimer mais sans avoir le droit de bloquer les travaux. Dans cet ordre d'idées, il importe d'avoir à l'esprit notamment le cas des membres du gouvernement national, que leurs responsabilités peuvent appeler à se déplacer à l'étranger : peut-on admettre, par exemple, que notre ministre de la Défense siégeant dans une instance de l'OTAN doive être rappelé d'urgence pour un vote surprise dans notre Conseil ?

Certains invoquent le règlement de la Chambre, d'autres ont suggéré que la manière de travailler du Conseil régional wallon (CRW) retienne davantage notre attention puisqu'il y a un parallélisme dans nos activités respectives et dans les périodicités des réunions : à ce sujet, la commission a noté qu'une proposition de réforme comparable à celle dont elle est saisie a été présentée au CRW. A ce point de vue, l'opinion est émise qu'il faut souhaiter qu'une convergence existe entre notre règlement et celui du CRW.

Qui pourra proposer la modification de l'ordre des travaux au cours de la séance ? A la Chambre, un tiers des membres peuvent prendre cette initiative; la modification proposée ici ne permettra plus à l'opposition de proposer cette modification alors qu'elle a ce droit à l'heure actuelle.

La modification envisagée ne concerne pas la procédure d'approbation de l'ordre des travaux au début de la séance (§ 6 de l'article 23) : à ce moment, chacun peut faire valoir son point de vue, y compris les porte-parole de l'opposition.

Les avis ont divergé essentiellement sur le nombre de membres du Conseil nécessaire pour proposer la modification de l'ordre du jour ainsi que sur le droit pour l'Exécutif de demander cette modification.

Les adversaires du texte font valoir que depuis le début de la législature actuelle, trois ou quatre votes seulement ont été émis à la demande de l'opposition. Verrouiller la séance publique, c'est aussi empêcher l'assemblée de

tenir compte d'un élément nouveau, comme la portée donnée à un avis du Conseil d'Etat, par exemple.

Le droit pour un tiers des membres de proposer un changement de l'ordre du jour est comparable au droit pour la même fraction du Conseil de demander au président de consulter le Conseil d'Etat. Il a été un moment envisagé par la commission d'accepter cette formule.

La comparaison avec la Chambre, réplique-t-on, n'est pas pertinente pour un aspect important des choses : au Conseil, la modification des travaux au cours de la séance risque d'entraîner des conséquences graves puisqu'une décision peut être reportée d'un mois. Telle n'est pas du tout la situation à la Chambre, qui se réunit presque toutes les semaines et plusieurs jours chaque semaine : le report d'un vote ne retarde alors la décision que de quelques jours. Cette différence explique pourquoi la règle en vigueur à la Chambre (appui d'un tiers des membres) ne se justifie pas chez nous.

L'un des auteurs de la proposition a néanmoins, dans un esprit de conciliation, déclaré qu'à titre personnel, il pourrait accepter la règle du tiers en échange de l'instauration d'un partage obligatoire entre majorité et opposition (notamment pour les ministres retenus en mission à l'étranger). Cette intervention a amené, de la part d'un autre membre, une remarque rappelant que l'introduction du vote par procuration avait été dans le passé envisagée par la commission.

Les partisans de la proposition ont souligné que le projet d'ordre du jour est élaboré en présence des chefs de groupe (voir le point ci-après) et dans un esprit de consensus. Après son approbation au début de la séance, cet ordre du jour constitue en quelque sorte la loi des parties et proposer de la modifier à nouveau peut s'analyser le plus souvent comme une manœuvre de l'opposition pour démontrer, par un vote de procédure, que la majorité n'est pas en nombre. De tels incidents n'ont d'autre effet que celui de discréditer notre assemblée.

Comment l'opposition pourra-t-elle alors s'exprimer ? En faisant inscrire à l'ordre des travaux les interpellations qu'elle souhaitera développer. A cet égard, la commission a souhaité revoir la place réservée à celles-ci en séance publique (voir ci-après la proposition de réforme adoptée par la commission pour les articles 25, § 4, et 59).

En conclusion des discussions sur ce problème, un représentant du groupe socialiste a confirmé l'opposition de son groupe, en signalant que, tenant compte des autres propositions de réforme acceptées conjointement par la commission, il y avait « accord pour être en désaccord ».

Par 8 voix contre 6, les amendements (doc. 37 - n^{os} 2 et 3) déposés par M. Clerfayt et par MM. Biefnot et Defosset ont été rejetés. Le texte du nouvel article 23, § 6 (tel qu'il est reproduit en annexe) a été adopté par la même majorité, qui a inséré dans ce texte un amendement de M. Desmarets qui complétait le premier alinéa de ce paragraphe par la phrase : « ... ou par un vote émis suite au dépôt d'une motion appuyée par la majorité des membres du Conseil ».

En seconde lecture, la commission a modifié le début du texte « l'ordre des travaux... » en ajoutant les mots « au cours d'une journée ». Il a été fait remarquer en effet que lorsque plusieurs séances se tiennent le même jour, il est fréquent qu'un seul ordre du jour en règle le déroulement. Dans tous les cas, la modification ultérieure de cet ordre du jour ne peut être proposée qu'aux conditions prévues par le § 6.

Les dispositions nouvelles insérées aux §§ 1^{er} et 2 du même article font l'objet de l'exposé ci-après.

Création d'une conférence des présidents

(Articles 5, *5bis* et 23 §§ 1^{er} et 2)

Le débat sur la modification de l'ordre des travaux en cours de séance a rendu la commission attentive au problème de la préparation et de l'élaboration de cet ordre du jour.

Le rôle important joué à ce point de vue par les chefs des groupes politiques a été reconnu par tous et la commission a estimé qu'une réforme complémentaire de l'article 23 s'imposait pour y instaurer, à la place de l'actuel bureau élargi, une véritable conférence des présidents.

Cette modification met en évidence que les présidents des groupes (ou le suppléant qu'ils désignent à cet effet) auront désormais voix délibérative dans l'instance nouvelle alors que le règlement actuel dit que les chefs de groupe « peuvent être invités à assister à ces réunions », formule qui traduit qu'un rôle purement consultatif leur est seulement laissé.

Comme à la Chambre, deux organes aux compétences bien distinctes seront appelés à coexister : le bureau et la conférence des présidents.

La participation des chefs de groupe à l'élaboration de l'ordre du jour des séances publiques est assurément de nature à éviter au maximum les incompréhensions et des incidents inutiles, notamment au moment où s'ouvre la séance publique. Dans le même sens, l'expérience des méthodes de travail appliquées au CRW a été invoquée.

La présence, avec voix délibérative, des chefs de groupe pourrait, le cas échéant, amener des votes à parité de voix : pour éviter cet inconvénient, la commission a prévu que le président du Conseil aurait alors voix prépondérante.

Par amendements, M. Lagasse a proposé de coordonner la révision de l'article 23, §§ 1^{er} et 2, avec le texte de l'article 5.

Celui-ci dispose en effet que « le bureau prépare les séances du Conseil et propose l'ordre du jour », texte qui peut être rapproché des §§ 1^{er} et 5 de l'article 23.

La commission a donc décidé de fixer à l'article 5 la composition et les attributions de la conférence des présidents et de prévoir, à l'article 23, §§ 1^{er} et 2, son mode de convocation et la possibilité, pour les présidents de commission, d'y être entendus.

Des modifications terminologiques corrélatives ont aussi été adoptées pour indiquer, aux différents articles du règlement, si la compétence prévue revient au bureau (au sens de l'article 2 du règlement) ou à la conférence des présidents.

De même a été adapté l'intitulé du chapitre II du titre premier du règlement, qui devient « du bureau définitif et de la conférence des présidents ».

Le bureau conserve la plénitude de ses responsabilités en matière de gestion et notamment à l'égard du personnel du conseil : c'est la raison pour laquelle le dernier alinéa de l'ancien article 5 a été disjoint pour former un nouvel article *5bis*.

En ce qui concerne les relations internationales du Conseil et la politique de relations publiques de notre assemblée, la commission estime que les méthodes de travail actuellement en usage donnent satisfaction et qu'une modification des textes n'est pas souhaitable à ce propos.

Place des interpellations dans le déroulement de la séance publique et procédure de la commission plénière

(Articles 25, § 4, et 59, §§ 4 et 5)

Lorsque l'ordre des travaux d'une séance publique est relativement chargé (par l'examen de textes législatifs), les interpellations sont habituellement inscrites à la fin de l'ordre du jour (après les questions orales, les questions d'actualité et les votes). Il en résulte que les débats sur les interpellations sont peu suivis et que les médias n'y font plus écho que très confidentiellement.

Les interpellations, d'autre part, suscitent souvent le dépôt de motions (ordre du jour pur et simple ou motion motivée) et celles-ci, par la force des choses, ne peuvent plus être mises aux voix le jour même; elles ne sont remises en discussion et, le cas échéant, adoptées qu'à la réunion suivante, c'est-à-dire souvent plusieurs semaines plus tard, en raison des difficultés du calendrier. Ce report du vote en dénature complètement le sens, de sorte que les débats suscités par les interpellations prennent de plus en plus un caractère académique.

Pour revaloriser les interpellations, la commission vous propose de décider que celles-ci sont, en principe, inscrites à l'ordre du jour d'une séance du matin (article 59, § 4). De cette manière, si des motions sont déposées, elles pourront être mises aux voix dès la plus prochaine séance au cours de laquelle des votes sont prévus (§ 5, dernier alinéa, du même article), c'est-à-dire, normalement, dès l'après-midi du même jour.

L'inscription des interpellations à l'ordre des travaux de la séance du matin n'aura évidemment lieu que si l'ampleur du programme prévu pour la séance de l'après-midi le justifie.

Par ailleurs, il faudrait éviter que le déroulement normal des débats consacrés aux interpellations soit rendu impossible par l'absence de quorum : sur ce point, la commission vous propose d'adopter les règles déjà expérimentées au CRW dans le cadre de la procédure des sections (règlement du CRW, articles 25, § 4, et 35*bis*). Le but recherché ici est évidemment d'empêcher que les absents ne puissent plus pénaliser les présents.

La commission a tout d'abord hésité quant à la terminologie à adopter : le terme de section (qui exprime l'idée de « partie » alors qu'il s'agit bien de réunion plénière du Conseil) n'a pas été retenu tandis que l'expression de « réunion publique de l'ensemble des commissions » a été jugée imprécise et trop longue. De même, la variante « séance publique restreinte » n'a pas non plus été appuyée. C'est le règlement (« Règles de procédure et autres dispositions pertinentes ») de l'Assemblée nationale du Québec qui a finalement inspiré le terme qui a été adopté : celui de commission plénière.

Cette procédure pourra être utilisée dans deux cas :

1° dans l'hypothèse de l'article 25 de notre règlement, lorsqu'un vote par appel nominal dans le cours d'une séance publique fait constater que le Conseil n'est pas en nombre, le président pourra décider que le Conseil se réunit immédiatement en commission plénière pour entendre les interpellations et les questions inscrites à l'ordre du jour. Cette décision peut

être prise, aussi bien après le premier vote qui aura révélé l'absence de quorum qu'après le second vote, si celui-ci confirme le défaut de quorum. C'est le sens des mots « Dans tous les cas prévus à l'alinéa précédent » qui figurent en tête du second alinéa que la commission propose d'insérer dans le § 4 de l'article 25.

2° d'une manière plus générale, la conférence des présidents pourra décider, au moment de la préparation de l'ordre des travaux des séances publiques, qu'une commission plénière du Conseil sera convoquée pour les interpellations et les questions (c'est la portée du § 5 nouveau de l'article 59 que la commission a adopté).

L'ordre des travaux de la commission plénière est donc fixé par la conférence des présidents. Cette commission a un caractère public. La procédure relative à la commission plénière est, par rapport à celle qui règle les séances publiques, dérogatoire sur deux points essentiellement :

a) les dispositions relatives au quorum ne sont pas applicables et la commission plénière peut siéger valablement quel que soit le nombre de membres présents;

b) aucun vote, même de procédure, ne peut intervenir en commission plénière mais des motions peuvent être déposées (celles-ci seront normalement mises aux voix au cours de la séance publique qui suivra).

Ces dispositions résultent du second alinéa du § 5 nouveau de l'article 59 : « Ne sont pas applicables à ces réunions les articles 25 §§ 1^{er}, 3, 4 et 5, 31, 32, 33 et 61, §§ 4, 5 et 6. »

Questions orales urgentes et questions d'actualité

(Articles 64*bis* et 65)

La commission a estimé nécessaire d'alléger les différentes procédures relatives aux questions orales. L'heure des questions d'actualité connaît un succès incontestable et la procédure des questions urgentes peut parfaitement s'y intégrer. Celles-ci, selon l'article 65, § 2, doivent en tout cas être posées avant les votes; la commission propose que cette condition soit désormais applicable aux questions d'actualité : c'est le motif de la modification envisagée à l'article 64*bis*, § 1^{er}, *in fine* : « ... sur proposition de la conférence des présidents, au plus tard à 17 heures et en tout cas avant les votes ».

L'article 65, relatif aux questions urgentes, sera dès lors abrogé.

**

A l'exception du texte proposé au § 6 de l'article 23 (modification de l'ordre du jour des

séances publiques), qui a été adopté par 8 voix contre 6, tous les autres textes ont été adoptés par la commission à l'unanimité.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité au cours de la réunion du 20 novembre 1986.

Les Rapporteurs, *Le Président,*
Ch. PETITJEAN,
J. le HARDY de BEAULIEU L. DEFOSSET.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Articles 5, 5bis, 23, 25, 59, 64bis et 65 et modifications terminologiques afférentes

L'intitulé du chapitre II du titre premier est ainsi modifié : « Du bureau définitif et de la conférence des présidents. »

ART. 5

La conférence des présidents est constituée des membres du bureau et des présidents des groupes politiques reconnus ou de leurs suppléants désignés.

En cas de parité, la voix du président du Conseil est prépondérante.

La conférence des présidents examine l'état des travaux du Conseil, en commission et en assemblée plénière. Elle prépare les séances du Conseil et propose l'ordre du jour.

Elle détermine les séances qui pourront faire l'objet d'un enregistrement intégral ou partiel par la radio-télévision. Elle définit les conditions d'objectivité auxquelles devra répondre la retransmission de ces enregistrements sonores et visuels.

ART. 5bis

Le bureau nomme les membres du personnel du Conseil, à l'exception du greffier.

Modification terminologique

L'expression « la conférence des présidents » remplace « le bureau » dans les articles 9, § 2, 11, § 3, 15, § 5, 36bis, § 2, 40, § 2, 64bis, § 1^{er}, 66, § 6, 67, § 1^{er} et 68, alinéa premier.

ART. 23

§ 1^{er}. La conférence des présidents se réunit sur convocation de son président.

§ 2. La conférence des présidents peut entendre les présidents de commission.

§§ 3, 4, 5 et 7.

L'expression « La conférence des présidents » remplace « le bureau ».

§ 6 (nouveau).

L'ordre des travaux au cours d'une journée ne peut être ultérieurement modifié que par un

vote émis sur l'initiative, soit du président du Conseil, soit du président de l'Exécutif ou de l'un de ses membres au nom de l'Exécutif, ou par un vote émis suite au dépôt d'une motion appuyée par la majorité des membres du Conseil.

Dans ce cas, les limitations du nombre des orateurs et du temps de parole prévues au § 5 sont applicables.

§ 7 (inchangé).

ART. 25

Compléter le § 4 par un second alinéa :

« Dans tous les cas prévus à l'alinéa précédent, le président peut décider en outre que le Conseil se réunit immédiatement en commission plénière, aux fins d'entendre les interpellations et les questions adressées à l'Exécutif et selon les modalités prévues par l'article 59, § 5. »

ART. 59

§§ 1^{er}, 2 et 3 (dépôt des interpellations) - (inchangés).

§ 4. En principe, les interpellations sont inscrites à l'ordre du jour d'une séance du matin.

Si une motion est déposée en conclusion d'une interpellation, elle est mise aux voix à la réunion de l'après-midi, à l'heure prévue pour les votes.

§ 5. La conférence des présidents peut convoquer les membres du Conseil en commission plénière aux fins d'entendre les interpellations et les questions adressées à l'Exécutif.

Ne sont pas applicables à ces réunions les articles 25 §§ 1^{er}, 3, 4 et 5, 31, 32, 33 et 61, §§ 4, 5 et 6.

Si une motion est déposée, elle est mise aux voix à la plus prochaine séance au cours de laquelle des votes sont prévus.

ART. 64bis
(*Questions d'actualité*)

Modifier la fin du § 1^{er} :

« ... sur proposition de la conférence des présidents, au plus tard à 17 heures et en tout cas avant les votes. »

ART. 65
(*Questions urgentes*)

Abroger cet article.