



CONSEIL CULTUREL
DE LA
COMMUNAUTÉ CULTURELLE FRANÇAISE

Session extraordinaire de 1979

26 JUIN 1979

PROPOSITION DE MODIFICATION
DU REGLEMENT DU CONSEIL CULTUREL (1)

—
RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION
DU REGLEMENT ET DE LA COMPTABILITE
PAR M. **CUGNON**

—

(1) Voir Doc. Conseil 18 (S.E. 1979) - n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

C'est sous la législature précédente (1977-1978) que votre commission du Règlement et de la Comptabilité a commencé l'examen de la proposition de modification du règlement, qui est l'objet du présent rapport et dont l'initiative était due à MM. Lagasse et Bertrand ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

Elle y a consacré ses réunions des 21 mars et 7 novembre 1978; sous la législature actuelle, un groupe de travail en a repris l'examen dès le 20 février 1979.

Relevée de caducité par décision du Conseil en sa séance du 10 avril dernier (conformément au décret du 27 décembre 1974 qui fixe cette procédure), la proposition a encore été débattue par votre commission les 5 et 19 juin 1979 : c'est le texte finalement adopté par elle, par 11 voix contre 1, qui est soumis à vos délibérations.

Introduction

La proposition originellement déposée tendait à permettre à un membre du Conseil, incapable de se déplacer en raison de son état de santé (hospitalisation ou immobilisation pour des motifs précis), d'exprimer son vote par correspondance. L'incapacité devait être attestée par un certificat médical. L'introduction de ce nouveau mode de votation aurait été réalisée par l'insertion d'un article 33bis nouveau dans le règlement du Conseil.

Dès le début de ses travaux, la commission, ayant constaté que le vote par correspondance avait été écarté du Code électoral, a décidé d'orienter son débat vers la formule du *vote par procuration* : elle a retenu à cet égard la terminologie en vigueur dans la législation française et le règlement de l'Assemblée nationale à Paris, qui désignent ce mode de votation par l'expression « *délégation de vote* ».

Les discussions de la commission et du groupe de travail ont principalement évoqué les problèmes suivants :

⁽¹⁾ Doc. Conseil 23 (1977-1978) n° 1, du 9 février 1978.

⁽²⁾ Ont participé aux travaux de la commission :

a) Au cours de la législature 1977-1978 : MM. Sweert (président), Beauthier, Conrotte, Devos, Hercot, Lecoq, Massart, Moock, Moureaux, Remacle L., Van Cauwenberghe, Verhasselt et Cugnon (rapporteur).

b) Au cours de la législature commencée en 1978 : MM. Sweert (président), Bonmariage, Mme Brenez, MM. Conrotte, Flagothier, Gillet J., Moock, Moureaux, Tilquin, Toussaint T., Van Gompel et Cugnon (rapporteur).

Ont également assisté aux réunions :

MM. Bernard, Bertouille, Bertrand, de Stexhe, Grafé, Lacroix, Lagasse, Onkelinx, Piérard et Plasman.

1. Légitimité du principe même de la délégation de vote;

2. Champ d'application éventuel quant aux cas d'absence dans lesquels la délégation de vote serait autorisée;

3. Champ d'application éventuel quant aux *scrutins* pour lesquels cette délégation serait autorisée;

4. Effet de la délégation sur le *calcul du quorum* des membres présents;

5. Recevabilité, modalités et contrôle de la délégation.

Légitimité du principe de la délégation de vote

Sur le principe de la délégation de vote en cas d'absence pour maladie ou hospitalisation, les auteurs et les partisans de la proposition ont fait valoir qu'il y a des absences motivées par des raisons de santé péremptives : un parlementaire alité ou hospitalisé est dans une situation difficile vis-à-vis de ses responsabilités de mandataire (le cas a été notamment évoqué d'un sénateur, victime d'un sérieux accident de santé, qui a pourtant été obligé, en avril 1977, de participer à la séance d'élection des membres cooptés du Sénat).

Dans les scrutins où les membres se prononcent « pour » ou « contre », un texte, la coutume parlementaire du *pairage* permet de réduire, sinon de faire disparaître, les inconvénients de l'absence. *Mais dans les scrutins (élections, désignations, nominations) où le principe de la représentation proportionnelle s'applique, le pairage n'a évidemment plus aucune efficacité.* Or, c'est l'intérêt même des groupes du Conseil de s'assurer que le principe proportionnel est respecté, notamment pour la désignation des administrateurs de la RTBF, des membres de la commission du Pacte culturel, etc.

Dans l'expérience de la vie même du Conseil, le fonctionnement de celui-ci a d'autre part été altéré par des absences involontaires.

Le but de la réforme est donc d'assurer une meilleure expression des votes et un meilleur fonctionnement du Conseil : la référence aux attitudes jusqu'ici négatives prises par la Chambre et par le Sénat n'est pas déterminante car notre assemblée peut régler les modalités de sa procédure d'une manière spécifique ⁽³⁾. La proposition de réforme a d'ailleurs été conçue dans

⁽³⁾ Un précédent (unique jusqu'ici, à notre connaissance) doit cependant être signalé : en sa séance du 3 décembre 1971, le Sénat a autorisé un de ses membres à émettre par correspondance son vote pour l'élection des sénateurs cooptés.

un esprit restrictif : il ne s'agit en aucune manière de permettre une « délégation de commodité ».

Mais, au sein de la commission, des inquiétudes se sont manifestées quant aux effets de la délégation de vote, qui pourrait devenir un incitant important à l'absentéisme, problème auquel l'opinion publique est légitimement sensible. Un membre, qui a fait état de sa longue expérience de la vie parlementaire, a estimé que peu de membres absents le sont pour des motifs de santé. Le risque apparaîtrait des certificats médicaux de complaisance (sur ce point précis, l'opinion de la commission s'est révélée fort partagée). On a aussi évoqué l'hypothèse d'un parlementaire âgé, devenu pour une longue durée incapable de se déplacer, qui pourrait continuer à participer aux scrutins du Conseil en renouvelant sans cesse sa délégation de vote.

L'étude comparative faite par les services du Conseil à la demande de la commission (voir annexe I) a montré que la délégation de vote existe à l'Assemblée nationale française, pour des cas précis, et à la Chambre des députés luxembourgeoise, sans restriction et sans devoir être motivée.

La commission a décidé — on l'a dit — de retenir la formule de la délégation de vote (système de la procuration) et d'écarter celle du vote par correspondance, d'abord parce que celui-ci a été supprimé dans le Code électoral, mais aussi parce que la délégation repose sur un rapport de confiance entre le mandant et le mandataire et qu'elle présente beaucoup moins de difficultés de mise en œuvre pratique que le vote par correspondance.

A la fin de nos travaux, un membre a relevé que ce débat se déroulait au moment même où le Parlement décidait de supprimer le vote par procuration pour les élections européennes : dans ces conditions, est-il bien indiqué d'instaurer la délégation de vote au profit des membres du Conseil quand on vient d'en refuser l'usage à nos concitoyens ? Au surplus, cette réforme, qui menace de favoriser l'absentéisme, n'est pas de nature à donner une bonne « image de marque » des parlementaires.

A cette argumentation critique, l'un des auteurs de la proposition originale a répondu que le rapprochement fait avec les élections européennes concerne deux problèmes apparemment comparables, mais en réalité très différents. Le vote par procuration n'a pas été supprimé : il subsiste dans le Code électoral (pour les élections législatives) et le Parlement a seulement refusé d'en étendre l'application aux élections européennes. Ce refus est motivé par le fait que des fraudes avaient été constatées mais le principe même de la procuration n'est pas contesté. Ces cas de fraudes (vieillards

hospitalisés qui ont été victimes de pratiques fort peu compatibles avec la démocratie) peuvent difficilement s'imaginer dans une assemblée relativement restreinte — par le nombre — comme le Conseil culturel : on ne voit pas comment un racolage de voix pourrait y être organisé. Au surplus, le vote par procuration est admis — et couramment appliqué — dans les ASBL.

Plusieurs membres de la commission qui, dès l'abord, n'avaient pas caché leurs réticences, ont cependant accepté de se rallier au principe de la proposition, à condition que la commission envisage la réforme dans un esprit restrictif : restriction du champ d'application de la délégation de vote *aux seuls scrutins pour lesquels la règle proportionnelle doit être appliquée*, restriction des motifs d'absence pour lesquels la délégation est autorisée, formalités strictes à remplir et refus de faire jouer, dans le calcul du quorum, les mandats donnés par délégation.

Cas d'absence dans lesquels la délégation de vote est autorisée

Pour les cas d'absence dans lesquels la délégation de vote serait autorisée, la commission a pris, comme base de travail, les dispositions de l'ordonnance française n° 58-1066 du 7 novembre 1958 et les articles corrélatifs du règlement de l'Assemblée nationale (ces textes sont reproduits en annexe I du présent rapport).

Les motifs d'absence retenus sont :

1. Maladie, accident ou événement familial grave et imprévisible empêchant le membre de participer au vote;

2. Participation aux travaux d'une assemblée internationale en vertu, soit d'une élection, soit d'une désignation faite par la Chambre des représentants, le Sénat ou le Conseil;

3. Participation à une mission officielle à l'étranger, organisée à l'initiative de la Chambre des représentants, du Sénat ou du Conseil.

L'événement familial grave et imprévisible, visé au 1° de cette disposition retient l'hypothèse d'un deuil ou d'un autre événement familial malheureux, mais exclut celle du mariage d'un proche parent, événement qui n'est ni « *imprévisible* » ni malheureux. Les circonstances envisagées aux 2° et 3° s'appliquent aux membres du Conseil appelés à siéger au Parlement européen, qui est aussi « une assemblée internationale ». Par cette expression, il faut également entendre les assemblées de l'ONU, de l'OTAN, du Conseil de l'Europe et de l'UEO et le Conseil consultatif de Benelux. Par contre, les voyages d'études organisés à l'initiative des commissions parlementaires et les missions accomplies dans

le cadre de l'AIPLF sont des hypothèses que la commission n'a pas retenues pour l'application du texte.

Scrutins pour lesquels la délégation de vote est autorisée

La proposition originale de réforme du règlement, en prévoyant l'insertion d'un article 33*bis* nouveau (à porter dans les dispositions concernant les divers modes de votation en général), n'avait pas prévu de limitation à son application à telle ou telle catégorie de scrutin.

Les débats de la commission sur ce point ont fait apparaître la préférence de nombreux membres pour la formule limitant la délégation de vote aux élections et présentations pour lesquelles le principe proportionnel doit être appliqué.

Il s'agit en particulier des scrutins relatifs au Conseil d'administration de la RTBF, aux membres francophones de la Commission du Pacte culturel et aux membres de la section française de la Commission de Contrôle linguistique. Toutes ces institutions sont des organes à composante pluraliste, ainsi qu'un membre l'a fait remarquer.

Dans cette perspective, le texte proposé devait prendre place dans notre règlement immédiatement après l'article relatif aux élections, présentations et nominations : il s'agit de l'article 11 et c'est la raison pour laquelle votre commission propose d'insérer un article 11*bis* nouveau à cet effet.

Certains membres ont souhaité que le cas des votes sur les budgets — et notamment sur les crédits provisoires — soit également incorporé dans le champ d'application de la règle nouvelle. Cette proposition n'a pas été retenue par la commission.

L'article nouveau ne concerne évidemment pas non plus les scrutins sur les textes (projets, propositions, motions et résolutions) ni l'élection du président du Conseil.

Effet de la délégation sur le calcul du quorum

Les votes exprimés par délégation devraient-ils compter dans le calcul du quorum ? La proposition originale l'avait prévu mais certains membres ont estimé au contraire que les délégations qui seraient données ne pourraient sortir leurs effets que si le quorum était préalable-

ment atteint : le Conseil devrait donc être *physiquement en nombre* pour délibérer et, dans ce cas seulement, les délégations seraient valables.

L'hypothèse-limite a été envisagée : le quorum étant de 86, par exemple, il suffirait que 43 membres soient physiquement présents si chacun d'eux se trouvait doté d'une procuration.

Par ailleurs, l'article 3 du règlement, qui concerne l'élection du président, dispose que la majorité doit être calculée sur le nombre de membres *présents*.

La commission a tranché cette difficulté en décidant que le quorum doit être atteint *préalablement* à la prise en considération de toute délégation de vote : l'article 11*bis* nouveau s'applique exclusivement par référence à l'article 11 et ne modifie donc en rien les autres dispositions de notre règlement; en particulier, les membres représentés ne sont pris en compte ni pour l'application de l'article 3, § 2 (élection du président) ni pour celle de l'article 25, § 2 (calcul du quorum en séance publique).

Recevabilité, modalités et contrôle de la délégation

La recevabilité des demandes de délégation relève normalement du pouvoir d'appréciation du président. En cas de contestation cependant, la question pourrait, selon l'usage, être évoquée en séance publique.

Pour les modalités de la délégation et le contrôle, la commission a mis au point un texte en s'inspirant largement des dispositions françaises reproduites dans l'annexe I du présent rapport.

La commission a voulu que la délégation soit donnée dans des conditions qui assurent le caractère explicite, précis et limité du mandat.

Votes

Les §§ 1 et 2 du texte proposé ont été adoptés par 10 voix contre 1 : les §§ 3, 4 et 5 ainsi que l'ensemble du texte de l'article 11*bis* nouveau du règlement, ont été adoptés par 11 voix contre 1.

La commission a fait confiance à son rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
H. CUGNON.

Le Président,
A. SWEERT.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Insérer dans le règlement du Conseil un article 11*bis*, rédigé comme suit :

ART. 11*bis*

§ 1^{er}. Pour l'application du § 1^{er} de l'article précédent, les membres du Conseil sont autorisés exceptionnellement à déléguer leur droit de vote dans les cas suivants :

1. Maladie, accident ou événement familial grave et imprévisible empêchant le membre de participer au vote;

2. Participation aux travaux d'une assemblée internationale en vertu, soit d'une élection, soit d'une désignation faite par la Chambre des représentants, le Sénat ou le Conseil;

3. Participation à une mission officielle à l'étranger, organisée à l'initiative de la Chambre des représentants, du Sénat ou du Conseil.

§ 2. Nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

§ 3. La délégation doit être écrite, datée, signée et adressée par le délégant au délégué. Pour être valable, elle doit être notifiée au président du Conseil avant l'ouverture du scrutin. La notification doit indiquer le nom du membre appelé à voter au lieu et place du délégant, le motif de l'empêchement ainsi que le ou les scrutins pour lesquels la délégation est donnée. Le président en informe le Conseil avant l'ouverture du scrutin.

§ 4. En cas d'urgence, la délégation et sa notification, y compris les mentions prévues au paragraphe précédent, peuvent être adressées par télégramme ou par télex, au président du Conseil, au siège de celui-ci.

§ 5. Le retrait éventuel de délégation est notifié au président et au délégué par le délégant.

ANNEXE I

LE VOTE PAR PROCURATION (OU « DELEGATION DE VOTE ») (1)

1. La présente note contient une synthèse des renseignements recueillis dans le domaine du droit comparé ainsi que le relevé des points de vue exprimés par la doctrine constitutionnelle belge en ce qui concerne les modes de votation du Parlement.

2. Le vote par procuration (ou « délégation de vote » selon la terminologie française) des membres des assemblées parlementaires est relativement peu répandu à l'étranger : l'étude comparative *Les parlements dans le monde*, publiée par l'Union interparlementaire (2) note que « la plupart des modes de votation utilisés imposent la présence des parlementaires et interdisent, en conséquence, le vote par procuration (...). Critiqué surtout en raison de l'absentéisme qu'il risque de provoquer, et de l'ignorance des problèmes impliqués dont il peut aussi s'accompagner, le vote par procuration a, cependant, l'avantage d'éviter les votes de surprise, notamment lorsque la marge est étroite entre membres de la majorité et de la minorité » (p. 370).

3. Le même texte relève que le système du *pairage* « tend à alléger les servitudes du vote personnel » : il est pratiqué, comme on le sait, dans notre pays, de même que dans des Etats de tradition parlementaire anglo-saxonne, comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada (3).

4. Une première remarque s'impose dès maintenant : si le pairage est susceptible, en effet, de neutraliser les conséquences de l'absence d'un membre dans un scrutin (par exemple un vote « serré » entre partisans et adversaires d'un texte), son efficacité n'apparaît que dans les votes où les « oui » et les « non » s'opposent, c'est-à-dire dans les scrutins relatifs à un projet ou à une proposition de décret, à un projet budgétaire ou à l'adoption d'une motion ou d'une résolution. Pour des raisons de simple arithmétique, le pairage est par contre dépourvu de tout effet utile dès qu'un scrutin met en œuvre le principe de répartition proportionnelle des tendances (et des groupes). C'est principalement le cas lorsque le Conseil procède à des élections ou à des présentations de candidats : Conseil d'administration de la RTBF, Commission permanente de Contrôle linguistique, Commission permanente du Pacte culturel. Dans ces scrutins-ci, il est évident que le pairage d'un membre d'un groupe ne peut, dans le calcul des différents quotients permettant la RP, effacer adéquatement en aucune manière l'absence d'un membre d'un autre groupe. Dans ces cas, seul

le vote par procuration ou délégation de vote apparaît comme une solution efficace et équitable tout à la fois (4).

5. L'étude comparative menée par l'Union interparlementaire indique que la délégation de vote existe dans les parlements de trois Etats africains francophones — le Cameroun, la Côte-d'Ivoire et le Sénégal — ainsi qu'en France (5). C'est le système en vigueur au Parlement français qui a retenu particulièrement notre attention. En outre, nos propres recherches permettent d'établir que le *Grand-Duché de Luxembourg*, qui n'est pas repris dans l'ouvrage de l'Union interparlementaire, connaît lui aussi le régime de la délégation de vote, au sein de la Chambre des députés, assemblée unique du Parlement grand-ducal.

6. En France, la délégation de vote est une coutume déjà ancienne, ainsi que le relève Lidderdale (6). Dans son célèbre *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (7), Eugène Pierre constate que « l'usage s'est établi de voter pour les membres absents, et le règlement ne donne qu'un seul moyen d'éviter le vote des absents, c'est le scrutin à la tribune » (p. 1164).

Ce même auteur, après avoir relevé que le vote des absents donnaient parfois lieu à des contestations, notamment dans les scrutins « chaudement disputés » (p. 1174) ajoute que, même lors d'un scrutin à la tribune (comparable à notre appel nominal), « un membre malade, incapable de monter jusqu'à la salle des séances, mais présent dans l'enceinte du palais législatif, peut faire déposer son bulletin (...) dans l'urne, soit par le président, soit par les secrétaires ». Dans ce cas, l'autorisation de l'Assemblée est nécessaire; elle n'est d'ailleurs jamais refusée. (pp. 1166-1167).

(1) Note établie le 13 octobre 1978 par le Service des études et de la documentation du Conseil, à la demande de la commission.

(2) Paris, Presses universitaires de France, 1977.

(3) Le pairage est également utilisé en Norvège, si l'on en croit l'édition du même ouvrage en langue anglaise.

(4) Il faut rappeler que le vote par correspondance, introduit dans notre Code électoral en 1970, a été aboli par la loi du 5 juillet 1976 (*Moniteur belge* du 29 juillet 1976) et remplacé par le vote par procuration dans tous les cas qui avaient été prévus pour son usage.

(5) Op. cit., p. 370.

(6) D.W.S. Lidderdale. *Le parlement français*, Paris, A. Colin, Fondation nationale des sciences politiques, 1954, 293 pp.

(7) Paris, Librairies-imprimeries réunies, 5^e édit., 1919.

7. Sous la IV^e République (1946-1958) ⁽¹⁾, le mandat ainsi donné pouvait être multiple, c'est-à-dire qu'un mandataire commun à plusieurs de ses collègues mandants, gardait à cet effet leurs bulletins dans une boîte rangée sur son propre pupitre ⁽²⁾ et les plaçait lui-même dans l'urne. Seul, le système du scrutin public à la tribune empêchait les absents de prendre part au vote.

8. Depuis la Constitution du 4 octobre 1958 (fondation de la V^e République), la délégation de vote a reçu une base constitutionnelle. En même temps, la délégation multiple (système du « boîtier ») a été prohibée. L'article 27, alinéas 2 et 3, de cette Constitution dispose en effet :

« Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat. »

9. Ce principe a été mis en œuvre par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, dont voici le texte ⁽³⁾ :

Article 1^{er}

Les membres du Parlement ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que dans les cas suivants :

1. Maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer;
2. Mission temporaire confiée par le gouvernement;
3. Service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre;
4. Participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale ou le Sénat;
5. En cas de session extraordinaire, absence de la métropole.

Article 2

La délégation doit être écrite, signée et adressée par le délégant au délégué. Pour être valable, elle doit être notifiée au président de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels l'intéressé ne peut prendre part. La notification doit indiquer le nom du parlementaire appelé à voter au lieu et place du délégant ainsi que le motif de l'empêchement. La délégation ainsi que sa notification doivent, en outre, indiquer la durée de l'empêchement. A

défaut la délégation est considérée comme faite pour une durée de huit jours. Sauf renouvellement dans ce délai, elle devient caduque à l'expiration de celui-ci.

Toute délégation peut être retirée, dans les mêmes formes, au cours de sa période d'application.

En cas d'urgence, la délégation et sa notification peuvent être faites par télégramme, sous réserve de confirmation immédiate dans les formes prévues ci-dessus.

Article 3 (exécutoire)

10. Ces dispositions ont été complétées par certains articles du règlement de l'Assemblée nationale :

— L'article 44, alinéa 5, prévoit la délégation de vote dans les *commissions*; elle ne peut être faite qu'à un autre membre de la même commission et seulement dans les cas prévus par la loi organique;

— L'article 52, alinéa 3, dispose que les secrétaires de l'Assemblée contrôlent les délégations de vote;

— L'article 62, alinéas 3, 4 et 5 apporte les précisions suivantes quant à la procédure à suivre :

Article 62

(...)

La délégation de vote est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommé désigné. Elle peut être transférée avec l'accord préalable du délégant à un autre délégué également désigné. Elle doit être notifiée au président avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels elle s'applique.

Lorsque la durée de la délégation n'est pas précisée, elle expire de plein droit à l'issue d'un délai de huit jours francs à compter de sa réception.

Les délégations et notifications peuvent être effectuées en cas d'urgence par télégramme du délégant transmis au délégué et notifiées au président de l'Assemblée par une autorité officielle. Cette notification doit être accompagnée de la certification, par la même autorité, de l'envoi de la confirmation prévue par l'ordonnance visée à l'alinéa 2 ci-dessus.

(1) Lidderdale, op. cit., p. 154.

(2) D'où la dénomination familière de *boîtier*, donnée au parlementaire mandaté.

(3) *Journal officiel de la République française*, 9 novembre 1958, pp. 10128-10129.

11. Le système français permet donc la délégation de vote dans trois cas qui peuvent intéresser particulièrement notre Conseil :

— Maladie, accident ou événement familial grave empêchant le membre de se déplacer;

— Service militaire (en particulier, le rapel sous les drapeaux ou la mobilisation);

— Participation aux travaux des assemblées internationales (Parlement européen, Assemblée du Conseil de l'Europe, Assemblée de l'UEO, Assemblée de l'OTAN, Assemblée générale de l'ONU, Conseil parlementaire du Benelux).

12. Le système pratiqué au Luxembourg est beaucoup plus large que le système français : la délégation y est de droit et ses motifs n'ont pas à être appréciés ou admis par le bureau de la Chambre. Elle peut être retirée à tout moment et aussi être subdéléguée.

L'article 42, n^{os} 9 à 11, du règlement de la Chambre des députés, modifié le 28 octobre 1965 ⁽¹⁾, dispose ce qui suit :

« (9) Chaque député a le droit de donner à un ou plusieurs de ses collègues délégation de voter en cas d'absence.

(10) Les votes par délégation sont émis, après les votes des membres présents, par les députés autorisés à cet effet.

(11) Aucun député n'a le droit de représenter plus d'un de ses collègues. »

Aucune restriction n'est faite, selon les différents modes de votation, à l'usage de ce droit.

13. Les modes de scrutin prévus dans le règlement du Conseil culturel sont directement inspirés de ceux en vigueur à la Chambre et au Sénat.

En outre, l'article 59bis, § 1^{er}, alinéa 2 de la Constitution a décidé que la loi déterminant le mode de fonctionnement des conseils culturels doit notamment tenir compte des articles 37 à 44 de la Constitution.

Parmi ceux-ci, l'article 39 doit retenir l'attention, à cause de l'interprétation que lui ont donnée certains commentateurs autorisés.

14. Cet article dispose que « les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé; sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal et à haute voix. Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret ».

Ce texte ferait-il obstacle au vote des parlementaires par procuration ?

Parmi les ouvrages et commentaires anciens, ni Huyttens ⁽²⁾, ni Van Overloop ⁽³⁾, ni Orban ⁽⁴⁾ n'abordent la question.

Errera ⁽⁵⁾ cite le texte intégral de l'article 39 et ajoute :

« Il n'est donc pas possible de voter par procuration, entre collègues du même parti, comme cela se pratique ailleurs. »

Cet auteur tire son argumentation du texte même, sans autre justification; le commentaire qu'en donne M. P. Wigny nous donne une précision importante ⁽⁶⁾ : « l'article 39 ne permet pas le vote par procuration » et il ajoute que la procédure par appel nominal « a l'avantage de préciser les responsabilités personnelles de chaque parlementaire ».

Dans un second ouvrage et toujours à propos de l'article 39 ⁽⁷⁾, M. P. Wigny précise encore que « l'esprit de cette disposition (exigeant un vote à haute voix) est (...) de forcer les membres de l'Assemblée à prendre personnellement et publiquement leurs responsabilités ». Il conclut à ce propos que le vote électrique ⁽⁸⁾ fournit cette double garantie (responsabilité personnelle et publicité).

15. Si tels sont bien la portée et l'esprit de la disposition visée, le vote par procuration ne serait en toute hypothèse pas contraire aux cas prévus pour le scrutin secret (élections et présentations) : dans ceux-ci, par conséquent, une délégation de vote pourrait certainement être organisée, ce qui répondrait aux remarques faites sous le n^o 4 de la présente note.

16. Quant aux scrutins publics (décrets, budgets, motions et résolutions), si la règle du pairage n'apparaissait pas comme une réponse suffisante, une procédure plus élaborée de délégation de vote pourrait être organisée, en conformité avec le principe prescrit et le but poursuivi par l'article 39 de la Constitution. A cet égard, cette procédure nouvelle devrait prévoir le mode de notification du mandat donné et de publicité à donner au vote émis en vertu de ce mandat.

⁽¹⁾ Renseignements recueillis auprès du greffe de la Chambre et Senato della Repubblica. *Regolamenti parlamentari*. Ufficio di studi legislativi, 1969, p. 427.

⁽²⁾ Huyttens, *Histoire du Congrès national*, Bruxelles, 1838.

⁽³⁾ Van Overloop, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Bruxelles, Goemaere, 1864.

⁽⁴⁾ Orban, *Droit constitutionnel de la Belgique*, tome II, 1908, pp. 402-411.

⁽⁵⁾ P. Errera, *Traité de droit public belge*, 2^e édit., 1918, p. 184.

⁽⁶⁾ P. Wigny, *Droit constitutionnel*, 1952, n^{os} 127 et 362.

⁽⁷⁾ P. Wigny, *Propos constitutionnels*, 1963, p. 266.

⁽⁸⁾ A propos duquel une révision de l'article 39 a été envisagée et discutée — mais non pas menée à bien — par les Chambres constituantes de 1958-1961 et de 1968-1971, notamment.

ANNEXE II

LES MODES DE SCRUTIN EN SEANCE PUBLIQUE : VOTE PAR PROCURATION OU PAR CORRESPONDANCE (1)

1. L'annexe I « Le vote par procuration (ou délégation de vote) » a indiqué que la délégation de vote existe en France, au Grand-Duché de Luxembourg et dans certains états d'Afrique francophone. L'analyse des ouvrages consacrés à notre droit constitutionnel permet, d'autre part, de conclure que la procédure du vote par appel nominal (art. 39 de la Constitution) ne fait pas obstacle à la délégation de vote si les conditions fondamentales relatives à la responsabilité personnelle et à la publicité du vote sont réunies.

2. La pratique du *pairage* n'est pas une solution satisfaisante dans le cas des élections et présentations, en particulier lorsque le principe de répartition proportionnelle des mandats doit être appliqué.

3. Il y a lieu en conséquence, en envisageant successivement le problème, d'une part, pour les votes relatifs aux *textes* (projets, propositions, budgets, motions et résolutions), d'autre part, pour les scrutins relatifs aux *élections, présentations et nominations*, de poser les questions suivantes :

a) Quels sont les *motifs* pour lesquels l'absence d'un membre ouvrirait le droit pour celui-ci de participer à un scrutin, soit par correspondance, soit par délégation :

— Maladie empêchant le membre de se déplacer;

— Accident empêchant le membre de se déplacer;

— Service militaire;

— Mission dans une assemblée internationale ou européenne (2).

Les absences motivées par la maladie ou par une mission représentant — comme on le voit — plus de 60 p.c. du total. Cette statistique n'a cependant qu'une *valeur indicative* : tous les membres absents, en effet, ne se font pas connaître. Au cours de la séance d'après-midi du 7 mars 1978, par exemple, six membres seulement s'étaient fait excuser, alors que onze membres du Conseil n'ont pas pris part, ce jour-là, au scrutin pour l'élection du nouveau Conseil d'administration de la RTBF.

La proposition déposée par MM. Lagasse et Bertrand à ce propos, retient seulement comme motif d'absence le cas d'un membre « hospitalisé ou immobilisé pour des motifs précis ».

Par ailleurs, il paraît difficile de retenir les cas d'absence provoquée par l'exercice d'un *cumul* : fonction ministérielle, mandat communal, activité professionnelle, fonction politique (dans un parti), fonction dans une autre assemblée belge.

b) Quels seraient les modes de participation au scrutin les mieux appropriés ?

Le vote par correspondance a déjà été expérimenté au Sénat (élection des sénateurs cooptés, 3 décembre 1971); une seule difficulté, d'ordre matériel, est alors apparue, celle de la brièveté du délai (imposé par le Code électoral) entre le dépôt des listes de candidats et le scru-

(1) Note établie le 30 octobre 1978 par le Service des études et de la documentation, à la demande de la commission.

(2) Nous avons pu établir la statistique suivante, relative aux motifs d'absence invoqués par les membres excusés à l'une des séances du Conseil culturel (pour les 54 séances tenues au cours des législatures 1974-1977 et 1977-1978, non compris la dernière séance de rentrée dont le CRI n'a pas encore paru).

Motif de l'absence	Nombre	Moyenne par séance	Moyenne arrondie	%
Raisons de santé	147	2,7	3,0	27,5
A l'étranger ou mission à l'étranger	176	3,3	3,0	33,0
Raisons professionnelles	34	0,6	0,5	6,4
Raisons familiales	22	0,4	0,5	4,1
Retenus par d'autres devoirs ou empêchés	155	2,9	3,0	29,0
Totaux	534	9,9	10,0	100,0

tin lui-même. La même difficulté pourrait apparaître, au Conseil, notamment pour l'élection de la RTBF (délai nécessaire à l'impression des bulletins de vote, dans les jours qui précèdent le scrutin, celui-ci étant jusqu'ici toujours fixé à un mardi pour le Conseil). La commission de la Justice du Sénat qui avait délibéré de la question, avait conclu à l'impossibilité d'utiliser la voie postale et à la nécessité du recours à un messenger du Sénat.

Il faut ajouter ici que le vote par correspondance, introduit dans le Code par une loi de juillet 1970, a été supprimé (et remplacé par le vote par procuration) parce qu'il avait donné lieu à de nombreux abus au détriment d'électeurs hospitalisés.

c) Enfin, quelles modalités et quelles formes ces nouveaux modes de scrutin devraient-ils revêtir ?

— L'absence pour maladie ou accident devrait être attestée par un certificat médical (proposition de MM. Lagasse et Bertrand);

— L'absence pour mission européenne ou internationale devrait être notifiée à l'avance;

— L'absence pour service militaire (rappel) devrait être appuyée d'un document de l'autorité militaire compétente;

— La délégation de vote pourrait être organisée sur le modèle des dispositions françaises (forme écrite, durée du mandat, etc.);

— Le contrôle des procurations et délégations (et des pièces nécessaires) pourrait être confié aux secrétaires du Conseil, assistés du greffier.