

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1980-1981**

3 MAART 1981

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 39
van de Grondwet****(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 219
van 15 november 1978, 2^e uitgave)**

VOORGESTELDE TEKST

(Gedr. St. van de Senaat 100 (1979-1980) nr. 7)

VERSLAG**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE
HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER LINDEMANS****I. Inleiding**

Artikel 39 van de Grondwet bepaalt de wijze van stemmen in beide Kamers. Het luidt als volgt :

« De stemmingen geschieden mondeling of bij zitten en opstaan; over de wetten in hun geheel wordt altijd bij naam-

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; André, Cooreman, Deleeck, de Stexhe, Egelmeers, Gijs, Goossens, Hoyaux, Lagasse, Lallemand, Mevr. Pétry, de heren Piot, Pouillet, Van der Elst, Vanderpoorten, Wathélet, Wyninckx en Lindemans, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Bonmariage, Mesotten, Mevrn. Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, de heren Seeuws en Storme.

R. A 11271*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

100 (1979-1980) N° 7 : Voorstel.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1980-1981**

3 MARS 1981

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 39
de la Constitution****(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 219
du 15 novembre 1978, 2^e édition)**

TEXTE PROPOSE

(Document du Sénat 100 (1979-1980) n° 7)

RAPPORT**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION ET
DE LA REFORME DES INSTITUTIONS
PAR M. LINDEMANS****I. Introduction**

L'article 39 de la Constitution détermine les modes de votation dans les deux Chambres. Il est rédigé comme suit :

« Les votes sont émis à haute voix ou par assis ou levé; sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; André, Cooreman, Deleeck, de Stexhe, Egelmeers, Gijs, Goossens, Hoyaux, Lagasse, Lallemand, Mme Pétry, MM. Piot, Pouillet, Van der Elst, Vanderpoorten, Wathélet, Wyninckx et Lindemans, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Bonmariage, Mesotten, Mmes Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger MM. Seeuws et Storme.

R. A 11271*Voir :***Document du Sénat :**

100 (1979-1980) N° 7 : Proposition.

afroeping en mondeling gestemd. Verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming. »

Deze bepaling kan enkel worden herzien om het woord « mondeling » te vervangen.

De herziening van dit artikel werd ter gelegenheid van voorgaande verklaringen tot herziening voorgesteld, ten einde de stemming met meer moderne middelen dan de naamafroeping te rechtvaardigen (verslag-Pierson, Parlem. Besch. Senaat 1978-1979, 476, nr. 2, blz. 14).

De Senaat nam op 19 juni 1969 volgende tekst aan ter vervanging van de eerste volzin :

« Behoudens eenparige instemming, geconstateerd door de voorzitter, geeft elke Kamer haar wil te kennen bij stemming, overeenkomstig de door haar reglement bepaalde modaliteiten.

Over de wetten in hun geheel wordt de beslissing genomen bij hoofdelijke stemming. »

De Kamercommissie voor de Grondwetherziening nam op 11 december 1969 dezelfde tekst aan (Parlem. Besch. Kamer, B.Z. 1968, 10, nr. 5/2°, verslag-Duerinck).

Deze nieuwe tekst werd voorgesteld uitgaande van de opvatting, dat gans het artikel voor herziening vatbaar was gesteld. De tekst zou de manier van stemmen tot in de bijzonderheden kunnen regelen, maar het leek verkieslijk deze modaliteiten niet op te sommen in de Grondwet doch ter zake te verwijzen naar de reglementen van beide Kamers (Parlem. Besch. Senaat, 1968-1969, nr. 193, verslag-Van Cauwelaert, blz. 5).

Het is duidelijk dat de huidige herziening van artikel 39 binnen gestelde perken moet blijven. De preconstituante van 1978 vreesde dat een algehele herziening van het artikel tot misbruiken zou kunnen leiden, bijvoorbeeld tot het aanwenden van geblokkeerde stemmen (verslag-Pierson, op. cit., blz. 14; verslag-De Keersmaecker, Parlem. Besch. Kamer, 1978-1979, 519, nr. 4, blz. 10).

Vandaar dat de herziening wordt beperkt tot het vervangen van het woord « mondeling » dat tweemaal in het artikel voorkomt : een eerste maal voor het bepalen van de wijze van stemmen in het algemeen, een tweede maal voor het bepalen van de wijze van stemmen over de wetten in hun geheel.

Het hoeft geen betoog, dat het voorstel van de heer de Stexhe, dat gewoon de tekst aangenomen door de Senaat op 19 juni 1969 overneemt, het gestelde kader van de herziening te buiten gaat : het laat de termen « bij zitten en opstaan » en « bij naamafroeping », alsook de ganse tweede volzin weg.

Indien men de in 1969 aanvaarde tekst wil aanpassen aan de perken opgelegd door de preconstituante van 1978, zou hij dienen te luiden als volgt :

« De stemmen geschieden bij zitten en opstaan of op iedere andere wijze voorgeschreven door het reglement van iedere Kamer.

et à haute voix. Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret. »

Cette disposition n'est soumise à révision qu'en vue du remplacement des mots « et à haute voix ».

La révision de cet article a été proposée à l'occasion de précédentes déclarations de révision, afin de justifier le vote par des moyens plus modernes que l'appel nominal (rapport Pierson, Doc. Sénat 476 (1978-1979), n° 2, p. 14).

Le 19 juin 1969, le Sénat avait adopté le remplacement de la première phrase par le texte suivant :

« Sauf assentiment unanime constaté par le Président, chacune des deux Chambres exprime sa volonté par un vote, conformément aux modalités prévues par son règlement.

Sur l'ensemble des lois, la décision est prise par un vote nominatif. »

La Commission de Révision de la Constitution de la Chambre adopta le même texte le 11 décembre 1969 (Doc. Chambre 10 (S.E. de 1968), n° 5/2°, rapport Duerinck).

Ce nouveau libellé avait été proposé en partant de l'idée que l'ensemble de l'article était soumis à révision. Le texte pourrait régler les modalités de vote jusque dans les détails, mais il a paru préférable de ne pas les énumérer dans la Constitution et de renvoyer à ce sujet aux règlements des deux Chambres (Doc. Sénat n° 193 (1968-1969), rapport Van Cauwelaert, p. 5).

Il est évident que la révision actuelle de l'article 39 doit rester dans certaines limites. La préconstituante de 1978 redoutait qu'une refonte complète ne puisse donner lieu à des abus comme, par exemple, le recours à la technique des votes bloqués (rapport Pierson, op. cit., p. 14; rapport De Keersmaecker, Doc. Chambre 519 (1978-1979), n° 4, p. 10).

C'est la raison pour laquelle la révision de l'article 39 est limitée au remplacement des mots « à haute voix », qui y figurent deux fois : d'abord, pour déterminer le mode de votation en général et ensuite pour déterminer le mode de votation sur l'ensemble des lois.

Il va sans dire que la proposition de M. de Stexhe, qui reprend purement et simplement le texte adopté par le Sénat le 19 juin 1969, dépasse le cadre prévu pour la révision : elle supprime les mots « par assis ou levé » et « par appel nominal », ainsi que toute la seconde phrase.

Si l'on veut adapter le texte admis en 1969 aux limites imposées par la préconstituante de 1978, il conviendrait de le rédiger comme suit :

« Les votes sont émis par assis et levé ou suivant toutes autres modalités prévues par le règlement de chacune des deux Chambres.

Over de wetten in hun geheel wordt de beslissing genomen bij hoofdelijke stemming.

Verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming. »

II. Algemene bespreking

Is de herziening noodzakelijk ?

Een lid betwijfeld of artikel 39 moet herzien worden om de term « mondeling » te vervangen. Deze term stamt uit een tijd toen electrisch stemmen nog niet bestond. Maar heden ten dage moet electrisch stemmen begrepen worden onder de terminologie « mondeling stemmen ».

Andere leden delen deze twijfels en uiten daarbij de vrees dat een wijziging van artikel 39 zou kunnen leiden tot procédés die niet meer democratisch zijn.

Het electrisch stemmen werd ingevoerd in 1955 zonder dat artikel 39 werd aangepast. Zijn de uitgebrachte stemmingen sinds 1955 dan grondwettig ?

Hierbij mag evenwel niet uit het oog verloren worden, dat de herziening van artikel 39, steeds bedoeld om electrische stemmingen in overeenstemming te brengen met de tekst van de Grondwet, reeds werd voorgesteld in 1954 en 1958 (verslag-Van Bogaert, Parlem. Besch. Senaat, 1964-1965, nr. 278). Steeds heeft de mening overheerst, dat een aanpassing van het artikel minstens aanbeveling verdiende (zie o.m. de memorie van toelichting bij het ontwerp van verklaring tot herziening van artikel 39, van 3 maart 1965, Parlem. Besch. Kamer 1964-1965, 993, nr. 1).

Er wordt nog opgemerkt, dat de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, vooraleer over te gaan tot de electrische stemming, de instemming van de Kamer met deze wijze van stemmen vraagt, precies om grondwettelijke bezwaren te voorkomen (zie o.m. verslag-Pierson, l.c.).

De meeste leden aanvaarden dan ook dat een aanpassing van het artikel, binnen de gestelde perken, verkieslijk is.

Kan ter zake niet verwezen worden naar het reglement van de Kamers ?

Verschillende leden kanten zich tegen een verwijzing naar het reglement van de Kamers, zoals in 1969 werd voorgesteld.

Artikel 46 van de Grondwet zegt dat elke Kamer in haar reglement de wijze bepaalt waarop zij haar bevoegdheden uitoefent. Dit reglement wordt aangenomen bij eenvoudige meerderheid van stemmen. Het lijkt ondenkbaar dat de wijze van stemmen, een van de meest fundamentele aangelegenheden in de werking van het Parlement, niet in de Grondwet zelf zou geregeld worden.

Een verwijzing naar het reglement van de Kamers zou overigens geen juridische draagwijdte hebben, vermits arti-

Sur l'ensemble des lois, la décision est prise par un vote nominatif.

Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret. »

II. Discussion générale

La révision est-elle nécessaire ?

Un membre doute qu'il faille réviser l'article 39 pour y remplacer les mots « à haute voix ». Cette expression remonte à une époque où le vote électrique n'existait pas encore. Mais aujourd'hui, celui-ci est à considérer comme inclus dans les termes « votes à haute voix ».

D'autres membres partagent ce point de vue et craignent en outre qu'une modification de l'article 39 n'entraîne la possibilité de recourir à des procédés qui ne soient plus démocratiques.

Le vote électrique a été instauré en 1955, sans modification préalable de l'article 39. Les votes émis depuis lors seraient-ils donc anticonstitutionnels ?

Il convient cependant de se souvenir que, dans le même souci de mettre le vote électrique en conformité avec le texte de la Constitution, la révision de l'article 39 avait déjà été proposée en 1954 et en 1958 (rapport Van Bogaert, Doc. Sénat, 1964-1965, n° 278). L'idée a toujours prévalu qu'une adaptation de cet article était à tout le moins souhaitable (voir notamment l'exposé des motifs du projet de déclaration de révision de l'article 39, du 3 mars 1965, Doc. Chambre 993, 1964-1965, n° 1).

On fait encore observer qu'avant de procéder au vote électrique, le Président de la Chambre des Représentants demande si celle-ci est d'accord pour appliquer ce mode de votation, précisément afin d'éviter des objections d'ordre constitutionnel (voir notamment le rapport Pierson, l.c.).

La plupart des membres admettent dès lors qu'il est préférable d'adapter l'article, et ce dans les limites prévues.

Ne pourrait-on renvoyer en l'espèce aux règlements des Chambres ?

Plusieurs commissaires s'opposent à pareil renvoi, qui avait été proposé en 1969.

Aux termes de l'article 46 de la Constitution, chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. Or, ce règlement est adopté à la majorité simple. Il paraît impensable que le mode de votation ne soit pas réglé par la Constitution elle-même, alors qu'il s'agit d'un des éléments les plus fondamentaux du fonctionnement du Parlement.

Le renvoi aux règlements des Chambres serait d'ailleurs dépourvu de toute portée juridique, eu égard à l'article 46 de

kel 46 van de Grondwet bestaat en toelaat de wijze van stemmen in het reglement te regelen.

De meeste leden verwerpen dan ook een verwijzing naar het reglement van de Kamers.

Is de fysieke aanwezigheid bij stemmingen vereist ?

Verschillende leden onderstrepen dat de fysieke aanwezigheid bij stemmingen een fundamenteel beginsel is voor de democratische werking van de Wetgevende Kamers.

De Grondwetgever van 1831 heeft dan ook bewust het mondeling stemmen of stemmen bij zitten en opstaan opgelegd, hetgeen duidelijk de persoonlijke aanwezigheid van het parlamentslid veronderstelt. Ook de geheime stemming veronderstelt die fysieke aanwezigheid.

Trouwens er bestaan andere grondwetsartikelen die over de persoonlijke aanwezigheid spreken :

— Artikel 38, 3e lid : « Geen van beide Kamers kan een besluit nemen, indien niet de meerderheid van haar leden tegenwoordig is. » Letterlijk begrepen sluit dit voorschrift niet uit dat gestemd wordt van op afstand, indien maar de meerderheid van de leden aanwezig is. Maar zulke interpretatie is in strijd met de geest van het voorschrift.

— Artikel 131, 5e lid, handelend over de Grondwetgevende Kamers : « In dit geval mogen de Kamers niet beraadslagen wanneer niet ten minste twee derde van de leden waaruit elke Kamer bestaat, tegenwoordig zijn... ».

— Artikel 1, 5e lid, ingevoegd op 24 december 1970 : « Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is... ».

Artikel 29 van het reglement van de Senaat, aangevuld op 11 juni 1969, heeft deze regeling nog gepreciseerd : « Voor de toepassing van artikel 38 zowel als van artikel 131 van de Grondwet, tellen de onthoudingen mede bij het aantal aanwezige leden; zij worden niet medegerekend om de meerderheid vast te stellen. »

Om met kennis van zaken zijn stem te kunnen uitbrengen, moet het parlamentslid persoonlijk aanwezig zijn.

Verschillende leden verwerpen dan ook resoluut het stemmen bij brief, het stemmen van op afstand (b.v. per telefoon of op scherm) of het stemmen bij volmacht.

De stemming bij volmacht of delegatie werd vroeger herhaaldelijk door de Grondwetgevende Kamers afgewezen (zie o.m. verslag-Van Cauwelaert, op. cit., blz. 5).

Er wordt gewezen op een precedent in tegenovergestelde zin. Bij de coöptatie van senatoren in 1971 werd aan een zieke senator toegestaan zijn stem uit te brengen te zijnen

la Constitution, qui leur permet de déterminer par leur règlement le mode de votation.

En conséquence, la plupart des membres rejettent le renvoi aux règlements des Chambres.

La présence physique est-elle requise pour les votes ?

Plusieurs commissaires font observer que la présence physique au moment des votes est un principe d'importance fondamentale pour le fonctionnement démocratique des Chambres législatives.

Aussi est-ce intentionnellement que le Constituant de 1831 a imposé le vote à haute voix ou par assis et levé, ce qui implique de toute évidence que le parlementaire soit présent dans l'hémicycle. Le vote au scrutin secret suppose lui aussi cette présence personnelle.

Celle-ci est d'ailleurs prévue dans d'autres articles de la Constitution :

— Article 38, alinéa 3 : « Aucune des deux Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. » A le prendre au pied de la lettre, cette disposition n'exclut pas le vote d'absents, si seulement la majorité des membres sont présents. Mais pareille interprétation serait contraire à l'esprit du prescrit constitutionnel.

— Article 131, alinéa 5, qui a trait aux Chambres constituantes : « Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer, si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents... ».

— Article 1^{er}, alinéa 5, inséré le 24 décembre 1970 : « Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie... ».

L'article 29 du règlement du Sénat, complété le 11 juin 1969, a encore précisé la portée de ces dispositions : « Tant pour l'application de l'article 38 que de l'article 131 de la Constitution, les abstentions sont comptées dans le nombre des membres présents; elles n'interviennent pas pour déterminer la majorité. »

Pour pouvoir voter en connaissance de cause, le parlementaire doit être physiquement présent.

Aussi plusieurs commissaires rejettent-ils résolument le vote par correspondance, le vote à distance (par exemple, par téléphone ou sur écran), ou encore le vote par procuration.

Le vote par procuration ou par délégation avait déjà été rejeté antérieurement, et ce à diverses reprises, par les Chambres constituantes (voir notamment le rapport Van Cauwelaert, op. cit., p. 5).

A ce propos, il est fait état d'un précédent en sens contraire. En 1971, lors de l'élection des sénateurs cooptés, un sénateur malade a été autorisé à voter à domicile en pré-

huize in tegenwoordigheid van een afvaardiging van het bureau van de Senaat. De stemming ten huize werd in dit geval door de Senaat toegestaan, omdat het Kieswetboek op dat ogenblik de stemming per brief toeliet (art. 147^{nonies} van het Kieswetboek ingevoegd bij de wet van 8 juli 1970 en opgeheven bij art. 51 van de wet van 5 juli 1976).

Verschillende leden zijn niet gelukkig met dit precedent. Er zijn zoveel andere redenen van wettig belet dan ziekte. De in 1971 aanvaarde wijze van stemmen zou zich wel eens kunnen vermenigvuldigen, wat absoluut dient te worden vermeden.

Overigens stellen zij vast, dat het toen niet ging om stemmen bij volmacht of bij brief. Het was een persoonlijke stemming, door de senator uitgebracht voor een afvaardiging van de Senaat, die zich te zijnen huize daartoe had begeven.

Het is de vraag, of dit procédé in de toekomst nog zal kunnen aangewend worden nu het Kieswetboek de stemming bij brief niet meer toelaat. Dit zou alleszins de eenparige instemming van de Senaat vergen.

De Commissie besloot tenslotte een tekst aan te nemen, die duidelijk zou laten uitschijnen dat de fysieke aanwezigheid bij stemmingen noodzakelijk is.

III. Amendement en stemmingen

Een amendement wordt ingediend, waarbij de tekst van artikel 39 wordt voorgesteld als volgt :

« De stemmingen geschieden bij zitten en opstaan of bij naamafroeping; over de wetten in hun geheel wordt altijd bij naamafroeping gestemd. Verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming. »

Het stemmen « bij zitten en opstaan » werd vooraan geplaatst, ten einde het vereiste van fysieke aanwezigheid te laten voorgaan.

De aldus geamendeerd tekst werd aangenomen bij eenparigheid van de 11 aanwezige leden.

Dit verslag wordt goedgekeurd met eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

De Verslaggever,
L. LINDEMANS.

De Voorzitter,
E. LEEMANS.

sence d'une délégation du bureau du Sénat. Si le Sénat a admis ce vote à domicile, c'est parce qu'à l'époque, le Code électoral admettait le vote par correspondance (art.147^{nonies} du Code électoral, inséré par la loi du 8 juillet 1970 et abrogé par l'article 51 de la loi du 5 juillet 1976).

Plusieurs commissaires n'apprécient guère ce précédent, car il peut y avoir tant d'autres motifs légitimes d'empêchement que la maladie. Le mode de votation admis en 1971 pourrait fort bien être étendu dans les circonstances les plus diverses, ce qu'il faut absolument éviter.

Les intervenants constatent d'ailleurs qu'il ne s'agissait pas d'un vote par procuration ou par correspondance, mais d'un vote émis personnellement par le sénateur en présence d'une délégation du Sénat qui s'était rendue à son domicile pour recueillir son suffrage.

On peut se demander si cette méthode pourra encore être appliquée à l'avenir, le Code électoral n'autorisant plus le vote par correspondance. Cela exigerait en tous cas l'accord unanime du Sénat.

En conclusion, la Commission a décidé d'adopter un texte d'où il résulte clairement que la présence physique est requise pour les votes.

III. Amendements et votes

Il est proposé par voie d'amendement de libeller le texte de l'article 39 de la manière suivante:

« Les votes sont émis par assis et levé ou par appel nominal; sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal. Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret. »

Le vote « par assis et levé » a été mentionné en premier lieu, afin de souligner la nécessité de la présence physique.

Le texte ainsi amendé a été adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
L. LINDEMANS.

Le Président,
E. LEEMANS.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

ART. 39

« De stemmingen geschieden bij zitten en opstaan of bij naamafroeping; over de wetten in hun geheel wordt altijd bij naamafroeping gestemd. Verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming. »

ART. 39

Les votes sont émis par assis et levé ou par appel nominal; sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal. Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret. »