

Chambre des Représentants

SESSION 1967-1968

30 NOVEMBRE 1967

REVISION DE LA CONSTITUTION.

Interprétation des articles 38 et 131, 5° alinéa, de la Constitution.

(Mode de calcul de la majorité simple
et de la majorité des deux tiers.)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)

PAR M. PIERSON.

MESDAMES, MESSIEURS,

1. *Position de la question.* — En séance du 2 mai 1967, M. le Président du Sénat, avant que ne soit mis en discussion et au vote un texte revisant une disposition constitutionnelle, a invité l'assemblée à se prononcer sur un problème de procédure : la question de savoir comment la majorité des deux tiers, édictée par l'article 131, 5° alinéa, devait être comptée.

Il n'y a, déclara-t-il, aucune contestation possible en ce qui concerne le quorum : les deux tiers des membres du Sénat doivent être présents. Mais un doute peut surgir quant à la manière dont le vote doit intervenir et sur le point de savoir comment, à cette fin, la majorité des deux tiers doit être comptée.

Deux formules sont possibles et la solution dépend du sort que l'on réserve aux abstentions éventuelles.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Van Acker.

A. — Membres : MM. De Gryse, Gilson, Kiebooms, Lefère, Lefèvre (Th.), Michel, Moyersoën, Parisis, Saint-Remy, Scheyven, Verroken. — MM. Collard (L.), Cudell, Fayat, Harnegnies, Merlot, Pierson, Van Acker, Van Eynde, Vranckx. — MM. Delforge, De Weert, Hannotte, Lefebvre (R.), Pede, Piron. — M. Van der Elst.

B. — Suppléants : MM. Cooreman, Decker, Hermans, Lindemans, Meyers, Remacle. — MM. Boel, Grusclin, Mathys, Radoux, Terwagne. — MM. Coulonvaux, Mundeleer, Van Lidth de Jeude. — M. Schiltz.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1967-1968

30 NOVEMBER 1967

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

Uitlegging van de artikelen 38 en 131, 5° lid, van de Grondwet.

(Wijze van berekening van de gewone meerderheid
en van de tweederdemeerderheid.)

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE GRONDWETSHERZIENING (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER PIERSON.

DAMES EN HEREN,

1. *Probleemstelling.* — In de vergadering van 2 mei 1967 heeft de Voorzitter van de Senaat, voordat werd overgegaan tot de bespreking van en de stemming over een tekst betreffende de herziening van een grondwetsbepaling, de vergadering verzocht zich uit te spreken over het volgende procedureprobleem : hoe de bij artikel 131, 5° lid, voorgeschreven tweederdemeerderheid dient te worden berekend.

Hij verklaarde dat er geen betwisting mogelijk is ten aanzien van het quorum : twee derden van de leden van de Senaat moeten tegenwoordig zijn. Er kan echter wel twijfel ontstaan over de wijze waarop de stemming moet geschieden en over de vraag hoe daarbij de tweederdemeerderheid dient te worden berekend.

Er zijn twee formules mogelijk en de oplossing hangt af van het lot dat aan de eventuele onthoudingen wordt beschoren.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Van Acker.

A. — Leden : de heren De Gryse, Gilson, Kiebooms, Lefère, Lefèvre (Th.), Michel, Moyersoën, Parisis, Saint-Remy, Scheyven, Verroken. — de heren Collard (L.), Cudell, Fayat, Harnegnies, Merlot, Pierson, Van Acker, Van Eynde, Vranckx. — de heren Delforge, De Weert, Hannotte, Lefebvre (R.), Pede, Piron. — de heer Van der Elst.

B. — Plaatsvervangers : de heren Cooreman, Decker, Hermans, Lindemans, Meyers, Remacle. — de heren Boel, Grusclin, Mathys, Radoux, Terwagne. — de heren Coulonvaux, Mundeleer, Van Lidth de Jeude. — de heer Schiltz.

Le Président du Sénat fit connaître à l'assemblée l'avis de sa Commission pour la révision de la Constitution : elle avait estimé qu'une distinction devait être faite entre la manière de calculer la majorité usuelle pour le vote d'une loi et celle de déterminer la majorité des deux tiers requise pour une révision constitutionnelle. Pour le calcul de la première il n'y aurait pas lieu de compter les abstentions et ce selon un usage constant, la proposition étant adoptée dès que les suffrages favorables l'emportent sur les votes négatifs et quelle que soit la proportion d'abstentions.

Mais cette procédure ne devait pas, à l'estime de la Commission, être nécessairement adoptée en matière de révision. Au contraire, la Commission sénatoriale avait jugé que dans ce dernier cas, la proposition de révision devait recueillir les suffrages favorables d'au moins deux tiers des membres présents.

Le Président illustra son exposé introductif par un exemple : une proposition de révision recueille deux voix pour, une voix contre et 120 abstentions. La majorité des deux tiers est atteinte. C'est de cette manière que se calcule la majorité requise pour l'adoption d'une loi ordinaire. La Commission du Sénat a estimé que le constituant de 1831 n'avait certainement pas voulu qu'une modification de la loi fondamentale puisse intervenir grâce à une majorité aussi restreinte. Pour lui les « deux tiers des suffrages » devait signifier les voix des deux tiers des membres présents. Cette interprétation semble résulter d'une déclaration de M. Devaux au Congrès national, relative à l'assentiment que les Chambres doivent donner pour que le Roi puisse être en même temps chef d'un autre Etat (art. 62 de la Constitution).

Le Président du Sénat rappela également le précédent de 1921 et le rapport de M. Masson, membre de la Chambre des Représentants, qui, posant la question de savoir si l'on devait appliquer au vote d'une révision constitutionnelle les règles adoptées pour le calcul de la majorité ordinaire, répondait : « Evidemment non. L'interprétation contraire enlèverait au pacte constitutionnel son autorité et sa solidité. L'ensemble des formalités prescrites pour la révision atteste la volonté d'établir les nouveaux textes constitutionnels sur les assises les plus larges... ».

Le Président du Sénat fit cependant remarquer un argument de texte en faveur de la thèse opposée : l'article 38 relatif à la majorité requise pour les résolutions ordinaires et l'article 131, 5° alinéa, relatif à la majorité qualifiée pour les révisions constitutionnelles sont apparemment les mêmes.

Le Sénat a suivi l'avis de sa Commission. Outre les arguments déjà cités — c'est le caractère important de la révision constitutionnelle qui a manifestement amené le Sénat à admettre une interprétation différente des articles 38 et 131, 5°. Appliquer l'article 131, 5°, comme l'est aujourd'hui l'article 38, risquerait d'enlever au pacte constitutionnel l'autorité qui lui est indispensable.

2. *Les textes.* — Il sera utile au lecteur d'avoir sous les yeux les textes des deux dispositions discutées :

Art. 38 : « Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages... Aucune des deux chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. »

Art. 131 : « Dans ce cas, les chambres ne pourront délibérer, si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles, ne sont présents; et nul changement

De Voorzitter van de Senaat stelde de vergadering in kennis van het advies van de Commissie voor de herziening van de Grondwet : de Commissie had geoordeeld dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de berekening van de gewone meerderheid voor de goedkeuring van een wet en het bepalen van de tweederdemeerderheid die vereist is voor het goedkeuren van een grondwetswijziging. Bij de berekening van de gewone meerderheid dient men de onthoudingen niet mee te tellen ; is het aantal ja-stemmen groter dan het aantal neen-stemmen, dan is het voorstel immers — volgens een gevestigd gebruik — aangenomen, ongeacht het aantal onthoudingen.

Maar volgens de Commissie moet die procedure niet noodzakelijkerwijze gevolgd worden voor een grondwetsherziening. In dit laatste geval was de Senaatscommissie integendeel van oordeel dat een voorstel tot herziening moet goedgekeurd worden door ten minste twee derden van de tegenwoordig zijnde leden.

De Voorzitter illustreerde zijn inleiding met een voorbeeld : bij de stemming over een voorstel tot herziening zijn er twee stemmen voor, één tegen en 120 onthoudingen. De tweederdemeerderheid is bereikt. Zo berekent men de meerderheid die vereist is voor het goedkeuren van een gewone wet. Volgens de Senaatscommissie heeft de Grondwetgever in 1831 zeker niet gewild dat een herziening van de Grondwet met een zo geringe meerderheid zou kunnen worden doorgevoerd. « Twee derden van de stemmen » moet volgens die Grondwetgever worden begrepen als de stemmen van twee derden van de aanwezige leden. Deze uitlegging ligt besloten in een verklaring van de heer Devaux in het Nationaal Congres in verband met de instemming die de Kamers moeten geven opdat de Koning tegelijk hoofd van een andere Staat kan zijn (art. 62 van de Grondwet).

De Voorzitter van de Senaat herinnerde ook aan het precedent van 1921 en aan het verslag van Volksvertegenwoordiger Masson, die op de vraag, of de voor de berekening van de gewone meerderheid geldende regels op de stemming over een grondwetsherziening moesten worden toegepast, « stellig niet » ten antwoord gaf. De tegenovergestelde interpretatie zou aan de Grondwet haar gezag en haar stevigheid ontnemen. Uit de gezamenlijke voorgeschreven vormvereisten voor de herziening blijkt de vaste wil, de nieuwe grondwetteksten op de ruinste grondslagen te vestigen... ».

De Voorzitter van de Senaat voerde nochtans een argument aan voor de tegenovergestelde thesis : artikel 38 betreffende de voor de gewone besluiten vereiste meerderheid en artikel 131, 5° lid, betreffende de gekwalificeerde meerderheid voor de grondwetsherzieningen, zijn blijkbaar gelijkaardig.

De Senaat heeft het advies van zijn Commissie gevolgd. Bovendien de reeds aangehaalde argumenten heeft klaarblijkelijk het grote belang van de grondwetsherziening de Senaat ertoe bewogen een verschillende uitlegging aan te nemen voor de artikelen 38 en 131, 5°. Als men artikel 131, 5°, toepaste zoals thans het geval is met artikel 38, dan zou men het gevaar lopen aan de Grondwet haar onontbeerlijk gezag te ontnemen.

2. *De teksten.* — Het is voor de lezer zeker nuttig de tekst van de twee behandelde bepalingen onder de ogen te hebben :

Art. 38 : « Elk besluit wordt bij volstreckte meerderheid van stemmen genomen... Geen van beide Kamers kan een besluit nemen, indien niet de meerderheid van haar leden tegenwoordig is. »

Art. 131 : « ... In dit geval mogen de Kamers niet beraadslagen wanneer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, tegenwoordig zijn; en een ver-

ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

3. *Portée des textes.* — La Commission de la Revision de la Chambre a examiné ce problème d'interprétation au cours de ses séances des 10 et 31 mai 1967.

Certains de ses membres ont cru trouver des arguments en faveur de la thèse qui commande de calculer différemment les majorités prévues aux articles 38 et 131, alinéa 5, dans une rédaction prétendument dissimblable de ces deux articles.

Pour ces intervenants il n'y a pas identité d'expression dans les deux textes. L'article 38 adopte une formulation positive, tandis que l'article 131 est rédigé dans la forme négative. La rédaction de l'article 131 contient une insistance que l'on ne retrouve pas à l'article 38.

4. — Nous croyons devoir avant tout, pour simplifier le débat, écarter cette argumentation.

Les deux textes ont manifestement la même portée, sauf que l'un commande une majorité simple et l'autre une majorité qualifiée.

L'article 38 revient à dire que la majorité des membres doit être réunie; que le vote intervient à la majorité absolue.

L'article 131 dispose que les deux tiers des membres doivent être présents; que le vote intervient à la majorité des deux tiers.

Les différences de rédaction constatées sont sans effet sur le sens de la phrase. On pourrait en effet écrire l'article 38 sur le même plan que celui adopté pour l'article 131, sans en changer pour autant le contenu :

« Les Chambres ne pourront délibérer si la majorité au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents et nulle résolution ne sera adoptée si elle ne réunit au moins la majorité absolue des suffrages. »

Et inversement pour l'article 131, 5° :

« Aucune des deux Chambres ne peut délibérer qu'autant que les deux tiers de ses membres se trouvent réunis. Tout changement est pris à la majorité des deux tiers des suffrages. »

Ajoutons qu'au Sénat aucun intervenant n'a estimé pouvoir tirer argument d'une prétendue différence de rédaction des textes comparés. Au contraire, tous les orateurs ont admis que les mots employés étaient les mêmes et que les textes avaient la même signification.

5. *Définitions.* — Avant d'aller plus avant, il nous paraît utile de rappeler la définition précise de diverses expressions employées dans ce débat — de manière à éviter toute confusion. Un auteur, dans une étude récente, opposait à tort, selon nous, *majorité absolue* à *majorité simple*, alors que les deux notions signifient la majorité acquise par la moitié des voix plus une, mais que la première s'oppose à *majorité relative* (hypothèse où les positions susceptibles d'être prises sont multiples) et que la seconde s'oppose à la notion de *majorité qualifiée*.

La *majorité absolue* est celle qui est formée par la moitié des voix plus une.

andering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen. »

3. *Draagwijdte van de teksten.* — De Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet besprak het probleem van de interpretatie tijdens haar vergaderingen van 10 en 31 mei 1967.

Sommige leden van die Commissie meenden in een, zoals beweerd, verschillende redactie van de artikelen 38 en 131, 5° lid, argumenten te kunnen vinden voor de stelling, volgens welke de in beide artikelen bedoelde meerderheden op een verschillende manier moeten berekend worden.

Volgens die leden komt in de twee teksten geen identieke expressie voor. Artikel 38 is positief geformuleerd; artikel 131 daarentegen is in de negatieve vorm gesteld. In de tekst van artikel 131 ligt een nadrukkelijke toon die in artikel 38 niet te bespeuren valt.

4. — Ter vereenvoudiging van het debat menen wij allereerst die argumentatie te moeten uitsluiten.

De twee teksten hebben klaarblijkelijk dezelfde draagwijdte, behalve dat de ene een gewone, de andere een gekwalificeerde meerderheid voorschrijft.

Artikel 38 komt hierop neer, dat de meerderheid van de leden moeten tegenwoordig zijn en dat de stemming bij volstreckte meerderheid wordt uitgebracht.

Artikel 131 bepaalt dat twee derden van de leden moeten tegenwoordig zijn en dat de stemming bij tweederde-meerderheid geschiedt.

De geconstateerde redactieverschillen beïnvloeden niet de betekenis van de zin. Men zou immers artikel 38 volgens hetzelfde patroon als artikel 131 kunnen opstellen zonder daarom de inhoud ervan te wijzigen :

« De Kamers mogen niet beraadslagen wanneer niet ten minste de meerderheid van de leden waaruit elke Kamer bestaat, tegenwoordig is; een besluit is alleen dan aangenomen, indien het ten minste de volstreckte meerderheid van de stemmen heeft verkregen. »

Omgekeerd geldt dat ook voor artikel 131, 5°:

« Geen van beide Kamers kan beraadslagen wanneer niet twee derden van haar leden tegenwoordig zijn. Elke verandering wordt bij een meerderheid van twee derden van de stemmen aangenomen. »

Er zij nog aan toegevoegd dat in de Senaat geen enkel spreker gemeend heeft een zogenaamd verschil in de redactie van de vergeleken teksten als argument te kunnen gebruiken. Integendeel, alle sprekers erkenden dat de gebruikte woorden dezelfde zijn en dat de teksten dezelfde betekenis hebben.

5. *Bepalingen.* — Vooraleer verder te gaan achten wij het nuttig de juiste definitie van enkele in dit debat gebruikte uitdrukkingen in herinnering te brengen, zulks om verwarring te vermijden. In een recente studie stelde een auteur — volgens ons ten onrechte — *volstreckte meerderheid* tegenover *gewone meerderheid*. Beide begrippen betekenen immers de meerderheid die verkregen is met de helft der stemmen plus één, doch het eerste staat tegenover *betrekkelijke meerderheid* (hierbij wordt verondersteld dat er talrijke standpunten kunnen worden ingenomen) en het tweede tegenover het begrip *gekwalificeerde meerderheid*.

De *volstreckte meerderheid* wordt verkregen door de helft der stemmen plus één.

La *majorité relative* est celle qui se forme de la supériorité des voix obtenues par un des concurrents (en cas d'élection) ou par une des propositions mises au vote.

La notion de *majorité simple* se définit par opposition à celle de *majorité qualifiée* ou *spéciale*. Ces dernières exigeant plus que la moitié plus une des voix — (soit les deux tiers, les trois quarts, etc...) la *majorité simple* est donc bien celle qui est formée par la moitié plus une.

Remarquons enfin que, par son libellé, une disposition peut prescrire que la majorité édictée soit calculée non pas en fonction des membres présents ou des suffrages exprimés, mais sur le nombre des membres composant une assemblée.

Si, au point de vue de la langue, les expressions que nous venons d'énumérer ne présentent aucune difficulté à être clairement définies, il n'en va pas de même, loin de là, du mot « *suffrage* » employé tant à l'article 38 qu'à l'article 131, 5^e alinéa.

Qu'est-ce qu'un suffrage ? L'abstention est-elle un suffrage ?

Voici une assemblée où cent membres sont présents. 40 votent oui; 35 votent non; 25 déclarent s'abstenir.

Y a-t-il eu 75 suffrages exprimés ? Dans l'affirmative, la résolution est adoptée.

Y a-t-il eu 100 suffrages exprimés ? Dans ce cas, la majorité n'aurait pas été atteinte.

On voit ainsi que les difficultés d'interprétation qui sont l'objet du présent rapport se ramènent à la question de savoir si les abstentions constituent ou non des suffrages; si, partant, elles doivent être prises en considération pour déterminer si « la majorité absolue des suffrages » est atteinte (art. 38); ou si sont réunis « les deux tiers des suffrages » (art. 131).

Cette question apparemment si simple est sérieusement controversée.

6. *Calcul du quorum des présences.* — Bornons-nous à signaler qu'il n'y a point controverse sur le point de savoir si les membres qui s'abstiennent (et qui d'après une thèse n'émettent pas de suffrages) doivent cependant entrer en compte pour déterminer si « la majorité des membres se trouve réunie » (art. 38) ou si « les deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles, ne sont présents » (art. 131).

M. Masson a déclaré à la Chambre des Représentants le 7 juin 1921 : « ... D'après nos traditions et les règles parlementaires, les membres qui s'abstiennent sont considérés comme présents; ils font nombre; à ce titre, ils se distinguent de ceux qui ne sont pas à la séance, ils sont donc recensés comme présents quand il s'agit de vérifier si la Chambre est en nombre ».

Cette opinion n'est jamais contestée.

7. *Controverses doctrinales.* — Pour Thonissen et Beltjens les abstentions sont des suffrages qui, en s'ajoutant aux votes négatifs, entrent en ligne de compte pour fixer le chiffre de la majorité absolue des voix. Ces auteurs enseignent, en effet, qu'une proposition est convertie en loi lorsqu'elle réunit deux voix de plus que le quart du nombre des députés.

Prenez, en effet, une Chambre de cent membres. Pour pouvoir délibérer, cinquante et un doivent être présents. Si les abstentions sont des suffrages, la majorité sera la moitié de 51 plus un — soit 27 (deux de plus que le quart du nombre des membres).

De *betrekkelijke meerderheid* is de meerderheid die wordt verkregen wanneer een van de concurrenten (in geval van verkiezing) of een van de in stemming gebrachte voorstellen de meeste stemmen behaalt.

De definitie van het begrip *gewone meerderheid* is af te leiden uit de tegenstelling met het begrip *gekwalificeerde* of *speciale* meerderheid. Terwijl door laatstbedoelde meerderheid meer dan de helft plus één stem vereist is (met name twee derden, drie vierden, enz.), is de *gewone meerderheid* wel degelijk de meerderheid die verkregen is uit de helft plus één.

Ten slotte zij opgemerkt dat een bepaling derwijze geformuleerd kan zijn, dat de voorgeschreven meerderheid niet moet worden berekend op grond van het aantal tegenwoordig zijnde leden of uitgebrachte stemmen, maar op grond van het aantal leden waaruit een vergadering bestaat.

Bij de zoëven aangehaalde uitdrukkingen rijzen uit een taalkundig oogpunt geen moeilijkheden op voor een duidelijke omschrijving, maar heel wat anders is het met het woord « *stemmen* » dat en in artikel 38 en in artikel 131, 5^e lid, voorkomt.

Wat is een stem ? Is onthouding een stem ?

Gesteld dat in een vergadering 100 leden aanwezig zijn. 40 stemmen voor, 35 tegen en 25 verklaren zich te onthouden.

Zijn er nu 75 stemmen uitgebracht ? Zo ja, dan is de resolutie aangenomen.

Of zijn er 100 stemmen uitgebracht ? In dat geval zou de meerderheid niet bereikt zijn.

Zoals men ziet, komen de interpretatiemoeilijkheden waarover het in het onderhavige verslag gaat, neer op de vraag of de onthoudingen al dan niet stemmen zijn, of ze bijgevolg in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of de « volstreekte meerderheid van stemmen » bereikt is (artikel 38) dan wel of « de twee derden van de stemmen » verkregen zijn (art. 131).

Over deze ogenschijnlijk zo eenvoudige vraag bestaan ernstige meningsverschillen.

6. *Berekening van het quorum der tegenwoordig zijnde leden.* — Wij willen ons beperken tot de opmerking dat er geen meningsverschil bestaat omtrent de vraag of de leden die zich onthouden (en die volgens een bepaalde stelling geen stem uitbrengen) desniettemin meegeteld moeten worden om uit te maken of « de meerderheid van de leden tegenwoordig is » (art. 38) dan wel of « ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, tegenwoordig zijn » (art. 131).

De heer Masson verklaarde, op 7 juni 1921, in de Kamer van Volksvertegenwoordigers : « ... Volgens onze tradities en de parlementaire regels worden de leden die zich onthouden als aanwezigen beschouwd; zij worden meegeteld. Als dusdanig verschillen zij van diegenen die niet in vergadering zijn; zij worden dus gerekend als zijnde tegenwoordig wanneer het erom gaat vast te stellen of de Kamer in getal is ».

Die zienswijze werd nooit betwist.

7. *Uiteenlopende leerstellingen.* — Volgens Thonissen en Beltjens zijn onthoudingen stemmen die bij de neen-stemmen worden gevoegd en meetellen voor het vaststellen van het cijfer van de volstreekte meerderheid der stemmen. Die auteurs houden immers voor dat een voorstel wet wordt, wanneer er twee stemmen meer dan het vierde van het aantal volksvertegenwoordigers op uitgebracht zijn.

Bij wijze van voorbeeld nemen wij een Kamer met honderd leden. Om geldig te kunnen beraadslagen, moeten er eenenvijftig tegenwoordig zijn. Indien de onthoudingen als stemmen worden beschouwd, zal de meerderheid de helft van 51 plus één bedragen, dit is 27 (twee meer dan het vierde van het aantal leden).

Errera est également tenant de cette thèse et l'applique à l'article 131 en précisant que pour le vote d'une modification constitutionnelle, il faut obtenir au moins les deux tiers des deux tiers.

Il en est de même de Wigny.

Pour d'autres publicistes, au contraire, les abstentions ne sont pas des suffrages et ne doivent pas intervenir dans le calcul de la majorité requise.

Giron écrit que ceux qui s'abstiennent ne veulent pas prendre part à la décision et qu'on ne doit donc pas les faire entrer en compte pour calculer si la majorité des suffrages a été obtenue.

De même pour Orban : les abstentions ne sont pas comptées. Traitant de l'article 131, cet auteur précise : les abstentions ne sont pas comptées comme des suffrages.

Britz écrit : « C'est la majorité absolue des suffrages exprimés, déduction faite des suffrages ou bulletins nuls (les bulletins blancs, par exemple) ».

8. *Les textes réglementaires.* — Les premiers règlements de nos assemblées législatives confirment manifestement que dans l'esprit de leurs membres, dont plusieurs avaient siégé comme constituant au Congrès National, l'abstention ne constituait pas un suffrage.

Le dernier alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat, adopté le 19 octobre 1831, dispose : « Le vote doit être pur et simple, il s'exprime par oui ou non. ».

Aucune autre alternative n'est donc prévue.

L'article ne prévoit pas la possibilité pour le membre d'exprimer « je m'abstiens ».

Bien plus, cet article commence par énoncer l'obligation de voter, à moins d'en être dispensé par l'assemblée pour les motifs qu'il expose (cette hypothèse vise manifestement le cas d'un membre ayant un intérêt personnel et direct dans l'affaire débattue) puis poursuit : « si après que ces motifs n'auront pas été admis, il s'obstine à ne pas voter, ou s'il sort, son suffrage sera ajouté à celui de la majorité des autres membres présents ».

On ne peut plus clairement affirmer la règle que l'abstention n'est pas un suffrage.

Voilà la première interprétation parlementaire de l'article 38.

Notons combien la décision prise en 1921 pour appliquer l'article 131 lui est contradictoire : en 1921, on aboutit à assimiler les abstentions à des votes négatifs puisque les « oui » devront atteindre les deux tiers des participants au vote, que ceux-ci aient voté « non » ou se soient abstenus.

En 1831, dès le moment où il y aurait eu plus de *oui* que de *non*, les abstentions auraient été, en vertu de l'article 32 du règlement du Sénat, ajoutées aux *oui*.

L'article correspondant du règlement initial de la Chambre était rédigé comme suit :

Art. 29 : « Tout membre qui, présent dans la Chambre lorsque la question est mise aux voix, s'abstient de voter, sera invité par le Président, après l'appel nominal, à faire connaître les motifs qui l'engagent à ne pas prendre part au vote. »

Il est clair que ce texte n'assimile pas une abstention à un suffrage. Lorsqu'on ne dit ni *oui* ni *non* « on n'a pas pris part au vote. »

Die stelling wordt eveneens verdedigd door Errera, die ze toepast op artikel 131, waarbij hij opmerkt dat men voor de goedkeuring van een wijziging in de Grondwet ten minste twee derden van twee derden moet verkrijgen.

Wigny is dezelfde mening toegedaan.

Andere auteurs zijn integendeel van oordeel dat onthoudingen geen stemmen zijn en niet in aanmerking mogen genomen worden bij de berekening van de vereiste meerderheid.

Giron stelt dat degenen die zich onthouden, niet willen betrokken zijn bij de beslissing en dat men hen dus niet mag meetellen als men nagaat of de meerderheid der stemmen is bereikt.

Ook volgens Orban mogen de onthoudingen niet worden meegeteld. In verband met art. 131 zegt deze auteur dat onthoudingen niet als stemmen worden geteld.

Britz schrijft het volgende : « Het gaat hier om de volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen, met terzijdelating van de ongeldige stemmen of stembriefjes (bij voorbeeld blanco stembriefjes) ».

8. *De teksten van de reglementen.* — De eerste reglementen van onze wetgevende vergaderingen bevestigen duidelijk dat volgens de toenmalige leden, van wie verscheidene als grondwetgever in het Nationaal Congres zitting hadden, de onthouding geen stem is.

Het laatste lid van art. 32 van het op 19 oktober 1831 aangenomen reglement van de Senaat bepaalt wat volgt : « Ieder Senator stemt onvoorwaardelijk en met ja of neen ».

Er is dus niet voorzien in enige andere mogelijkheid.

Dat artikel laat voor het lid de mogelijkheid niet open om te verklaren « ik onthoud mij ».

Het artikel vangt zelfs aan met de bepaling dat ieder lid verplicht is te stemmen, tenzij de vergadering hem daarvan ontslaat op grond van door hem uiteengezette redenen (bij deze veronderstelling is klaarblijkelijk het geval bedoeld, waarin een lid persoonlijk en rechtstreeks belang heeft bij de besproken kwestie); en dan vervolgt het artikel aldus : « indien het lid, nadat die redenen niet zijn aangenomen, volhardt in zijn weigering om te stemmen of indien hij buitengaats, dan wordt zijn stem *bij* die van de meerderheid der andere aanwezige leden *gevoegd* ».

De regel volgens welke een onthouding geen stem is, kan wel niet duidelijker worden gesteld.

Dat is de eerste parlementaire uitlegging van artikel 38.

Hier zij opgemerkt dat de in 1921 genomen beslissing inzake de toepassing van artikel 131 daarmee tegenstrijdig is. In 1921 heeft men de onthoudingen gelijkgesteld met neen-stemmen, aangezien de ja-stemmen twee derden van de deelnemers aan de stemming moeten bedragen, om het even of de andere tegengestemd dan wel zich onthouden hebben.

In 1831 zouden de onthoudingen krachtens artikel 32 van het reglement van de Senaat bij de ja-stemmen gevoegd zijn, ingeval er meer ja- dan neen-stemmen waren.

Het overeenkomstige artikel van het oorspronkelijke reglement van de Kamer was als volgt opgesteld :

Art. 29 : « Ieder lid, in de Kamer aanwezig terwijl de kwestie in stemming wordt gebracht, dat zich onthouden heeft van stemming, wordt, na de naamafroeping, door de Voorzitter verzocht de beweegredenen te doen kennen, die hem nopen niet aan de stemming deel te nemen. »

Het is duidelijk dat die tekst een onthouding niet gelijkstelt met een stem. Als men noch voor noch tegen stemt heeft men « *niet aan de stemming deelgenomen* ».

9. *Droit comparé.* — Il nous a paru utile de montrer ce qui se passe dans d'autres assemblées parlementaires.

France : extrait de l'article 10 de l'instruction générale du Bureau de l'Assemblée Nationale :

« Conformément au droit commun en matière électorale, les abstentions, volontaires ou non, n'entrent pas en compte dans le dénombrement des suffrages exprimés. »

Parlement européen :

Art. 35 : « Le vote a lieu à haute voix et s'énonce par *oui*, *non* ou *abstention*. Pour l'adoption ou le rejet, seules les voix *pour* ou *contre* entrent dans le calcul des suffrages exprimés. »

En Angleterre : le vote d'abstention n'est prévu que pour motifs personnels (intérêt personnel et direct).

En Italie : les motifs d'abstention doivent être donnés avant le vote. En revanche, les abstentions sont comptées pour le calcul de la majorité.

A la deuxième Chambre des Etats-Généraux des Pays-Bas, le vote d'abstention n'est pas admis.

10. *Domaines apparentés.* — Notre législation électorale — tant pour les élections législatives que provinciales et communales dispose également que les bulletins blancs et nuls n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des résultats (cf. art. 157 : 5° du Code électoral) : « sont nuls ceux (les bulletins) qui ne contiennent l'expression d'aucun suffrage ».

Il en est de même en cas de scrutin pour des nominations : les abstentions qui se traduisent nécessairement par des bulletins blancs n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des résultats et partant de la majorité.

11. *La pratique parlementaire.* — En dépit de la controverse doctrinale, la pratique parlementaire pour l'application de l'article 38 est bien fixée.

Une proposition devient loi, toute résolution est déclarée adoptée dès que le nombre des *oui* dépasse d'une unité le nombre des *non*, et quel que soit par ailleurs le nombre des abstentions — dès le moment où la Chambre est en nombre.

Dès le 14 mars 1840, une proposition budgétaire fut admise à la Chambre par 42 voix contre 38 et 5 abstentions et l'année suivante le budget des Travaux Publics ne fut adopté que par 49 voix contre 39 et 10 abstentions.

L'exemple extrême de 2 *oui* contre 1 *non* et 200 abstentions serait, malgré son invraisemblance, conforme à la pratique. Sauf que sa survenance amènerait sans doute le Parlement à reconsidérer le problème des abstentions et partant l'interprétation à donner à l'article 38.

12. *Le précédent de 1921.* — L'interprétation de l'article 38 étant ainsi bien fixée, d'une part; les dispositions des articles 38 et 131, 5°, étant manifestement similaires, d'autre part; comment en est-on arrivé, en 1921, à inter-

9. *Vergelijkende rechtsstudie.* — Wij achten het nuttig te verwijzen naar wat in andere parlementen gebeurt.

Frankrijk : uittreksel uit artikel 10 van de « instruction générale » van het Bureau der « Assemblée Nationale » :

« Overeenkomstig het gemeen recht in verkiezingsaangelegenheden worden de al dan niet vrijwillige onthoudingen niet medegeteld bij het tellen van de uitgebrachte stemmen. »

Europees Parlement :

Art. 35 : « het stemmen geschiedt hardop met de woorden « *voor* », « *tegen* » of « *onthouding* ». Voor de aanneming of verwerping worden alleen de *voor*- en *tegenstemmen* meegeteld bij de berekening van de uitgebrachte stemmen.

In *Groot-Brittannië* : onthouding is slechts om persoonlijke redenen (persoonlijk en rechtstreeks belang) toegestaan.

In *Italië* : de redenen tot onthouding moeten vóór de stemming worden opgegeven. Daarentegen worden de onthoudingen meegeteld bij de berekening van de meerderheid.

In de Tweede Kamer van de Staten-Generaal van Nederland is de onthouding niet toegestaan.

10. *Aanverwante terreinen.* — Onze wetgeving inzake verkiezingen — zowel inzake de verkiezingen voor het Parlement als voor de provincies en de gemeenten — bepaalt eveneens dat de blanco en de ongeldige stembriefjes niet mogen meegeteld worden bij de berekening van de uitkomsten (zie art. 157, 5°, van het Kieswetboek) : « zijn ongeldig de biljetten waarop niet is gestemd ».

Hetzelfde geldt bij stemmingen over benoemingen : de onthoudingen die uiteraard te kennen worden gegeven met blanco briefjes, worden niet meegeteld voor de berekening van de uitkomsten en dus ook niet voor het berekenen van de meerderheid.

11. *De parlementaire praktijk.* — In weerwil van de controverse over de leerstellingen houdt het Parlement zich aan vaste regels voor de praktische toepassing van artikel 38.

Een wetsvoorstel wordt wet en elke resolutie wordt voor aangenomen verklaard als het aantal ja-stemmen met één eenheid het aantal neen-stemmen te boven gaat, ongeacht het aantal onthoudingen, mits het vereiste aantal leden van de Kamer aanwezig is.

Reeds op 14 maart 1840 is in de Kamer een begrotingsvoorstel aangenomen met 42 tegen 38 stemmen en 5 onthoudingen, en het jaar nadien is de begroting van Openbare Werken slechts met 49 tegen 39 stemmen en 10 onthoudingen aangenomen.

Het extreme voorbeeld van twee ja-stemmen tegen één neen-stem en 200 onthoudingen zou, ondanks het onwaarschijnlijke van het geval, wel stroken met de praktijk. Mocht het zich echter voordoen, dan zou zulks het Parlement er ongetwijfeld toe brengen het probleem van de onthoudingen en bijgevolg ook de aan artikel 38 te geven uitlegging op nieuw onder de ogen te zien.

12. *Het precedent van 1921.* — Gelet op het feit dat de interpretatie van artikel 38 dus duidelijk is vastgelegd en dat anderzijds de bepalingen van de artikelen 38 en 131, 5°, klaarblijkelijk gelijkaardig zijn, vraagt men zich af hoe men

prêter différemment la disposition applicable aux revisions constitutionnelles ?

Estimant que la controverse devait être vidée, le rapporteur de la Commission, M. Masson, s'exprima comme suit :

« Sur quelle base doit s'établir la majorité ? Sur le nombre de membres présents ou sur le nombre de suffrages émis ? L'abstention doit-elle être assimilée à un vote ? Est-elle permise dans les délibérations constitutionnelles ?

» Si la question ne s'est pas posée jusqu'à présent c'est parce que l'abstention a été pendant longtemps un fait exceptionnel, apprécié peu favorablement ».

Et le rapporteur rappelle ensuite les dispositions des règlements initiaux de nos deux assemblées que nous avons reproduites (voir n° 8).

M. Masson poursuit :

« L'abstention étant permise, quel effet faut-il lui reconnaître ? « Elle n'est ni un oui ni un non, a dit Orts, au cours d'une discussion sur la matière. D'après l'article 38 de la Constitution, toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Le membre qui s'abstient compte, en vue d'apprécier si la Chambre est en nombre suffisant pour délibérer. Il ne compte ni dans la majorité, ni dans la minorité des votants, il reste en dehors des calculs. »

» Mais que décider dans le cas où le plus grand nombre de votants s'abstiennent ? La proposition sera-t-elle admise si elle recueille la majorité des suffrages de ceux qui prennent part au vote, par *oui* ou par *non* ? La jurisprudence parlementaire s'est prononcée pour l'affirmative. »

Après avoir ainsi très clairement précisé l'interprétation à donner à l'article 38 — interprétation conforme aux développements contenus dans le présent rapport — M. Masson poursuit :

« Faut-il appliquer la même règle aux propositions de revision constitutionnelle ?

» Pour rendre la question saisissante, prenons pour exemple une hypothèse extrême : l'assemblée réunit 130 membres : 60 votent pour, 5 votent contre, 65 s'abstiennent. La proposition a recueilli plus des deux tiers des suffrages des membres qui ont pris part au vote, mais le nombre des suffrages affirmatifs est inférieur à la moitié du nombre de membres présents; il n'atteint pas la majorité ordinaire. Faut-il considérer la proposition comme adoptée ? Dans l'affirmative, serait-il conforme à l'esprit de la Constitution de dire que la revision est l'expression de la volonté des deux tiers des membres présents ?

» Evidemment non. L'interprétation contraire enlèverait au pacte constitutionnel son autorité et sa solidité. L'ensemble des formalités prescrites pour la revision atteste la volonté d'établir les nouveaux textes constitutionnels sur les assises les plus larges, et en se montrant d'accord pour maintenir l'article 131 votre Commission a voulu marquer sa volonté de respecter les intentions des membres du Congrès. »

13. *Le vote du 25 mai 1921.* — Le Parlement a suivi en 1921 les suggestions des Commissions.

er dan in 1921 toe gekomen is de bepaling betreffende de Grondwetsherziening anders uit te leggen.

De verslaggever van de Commissie, de heer Masson, meende dat de controverse moest worden beslecht en hij schreef daaromtrent wat volgt :

« Op welke grondslag moet de meerderheid worden bepaald ? Volgens het getal der aanwezige leden of het getal der uitgebrachte stemmen ? Moet de onthouding met een stemming worden gelijkgesteld ? Is zij toegelaten in de beraadslagingen over de Grondwet ?

» Die vraag is tot hiertoe niet gerezen, omdat de onthouding lange tijd een uitzonderlijk feit is geweest, dat niet zeer gunstig beoordeeld werd. »

Vervolgens herinnert de verslaggever aan de bepalingen in de oorspronkelijke reglementen van onze beide wetgevende vergaderingen, waarvan wij reeds melding maakten (zie nr. 8).

De heer Masson schrijft dan verder :

« Is eenmaal de onthouding toegelaten, welk gevolg moet dan daaraan toegekend worden ? « Zij is ja noch neen, zei Orts bij een bespreking over de kwestie. Volgens artikel 38 van de Grondwet wordt elke beslissing genomen bij meerderheid van stemmen. Het lid dat zich onthoudt, telt mede om na te gaan of het vereiste aantal Kamerleden aanwezig is om te beraadslagen. Het telt noch bij de meerderheid, noch bij de minderheid der stemmers, het blijft buiten de berekeningen. »

» Wat dient echter te worden beslist, wanneer het grootste getal der stemmers zich onthoudt ? Zal het voorstel worden aangenomen, wanneer daarvoor stemt de meerderheid van hen, die deelnemen aan de stemming, door *ja* of door *neen* ? Het Parlement heeft zich steeds in bevestigende zin verklaard. »

Na aldus duidelijk de aan artikel 38 te geven uitlegging — die conform is aan de in het onderhavige verslag verstrekte toelichting — uiteen te hebben gezet, vervolgt de heer Masson :

« Dient dezelfde regel toegepast te worden op de voorstellen tot grondwetsherziening ?

» Laten wij, om de zaak aanschouwelijk te maken, een overdeven geval tot voorbeeld nemen : ter vergadering zijn er 130 leden; 60 leden stemmen voor, 5 tegen, 65 onthouden zich. Voor het voorstel worden uitgebracht meer dan twee derden der stemmen van de leden die aan de stemming deelnamen, doch het getal der ja-stemmen bedraagt minder dan de helft van het getal der aanwezige leden; het bereikt niet de gewone meerderheid. Moet het voorstel worden aangenomen als aangenomen ? Zo ja, zou het dan met de geest der Grondwet stroken, wanneer men beweert dat de herziening de uitdrukking is van de wil der twee derden van de aanwezige leden ?

» Ongetwijfeld neen. De tegenovergestelde verklaring zou aan de Grondwet haar gezag en haar stevigheid ontnemen. Uit de gezamenlijke voorgeschreven vormvereisten voor de herziening blijkt de vaste wil, de nieuwe grondwetteksten op de ruimste grondslagen te vestigen en, wanneer uw Commissie zich eens verklaarde om artikel 131 te behouden, wilde zij doen blijken dat zij de inzichten der Congresleden wenste te eerbiedigen. »

13. *De stemming dd. 25 mei 1921.* — In 1921 is het Parlement ingegaan op de suggesties van de Commissies.

Voici en quels termes le Président du Sénat proclama les résultats du vote : « 99 membres y ont pris part, 64 ont répondu oui, 32 ont répondu non, 3 se sont abstenus ».

« Comme une modification à la Constitution ne peut être votée qu'à la majorité des deux tiers, la question se pose de savoir de quelle manière il y a lieu de supputer les abstentions. Cette question a été examinée par votre Commission, qui a décidé qu'elles doivent être comptées comme suffrages. Dans ces conditions, le texte n'ayant pas obtenu la majorité des deux tiers, n'est pas adopté. »

14. *Critique.* — Le seul argument donné par M. Masson pour faire admettre une interprétation différente pour l'article 131 de celle qu'il considère comme conforme à la doctrine et à la jurisprudence parlementaire pour l'article 38 (qui cependant emploie les mêmes mots de *suffrages*) est qu'un trop grand nombre d'abstentions réduirait la majorité requise, ce qui ébranlerait l'autorité du texte ainsi approuvé.

L'argument est bien faible.

Certes, le texte de notre Charte fondamentale est important. Cependant, toutes et chacune de ses dispositions ne présentent pas le même caractère capital. Telle modification en sera moins lourde de conséquences que d'autres — et très comparable, en ses effets, au vote de telle loi ordinaire. La loi instaurant la sécurité sociale, la réforme de la procédure civile, la loi attendue sur le code des sociétés, etc... sont autant de textes dont l'autorité risquerait d'être ébranlée s'ils étaient votés par une trop faible majorité.

Reprenons l'exemple de M. Masson pour appliquer l'article 38. L'assemblée réunit 130 membres : 35 votent pour, 30 votent contre, 65 s'abstiennent. La proposition a recueilli plus de la moitié des suffrages exprimés mais le nombre des suffrages affirmatifs est inférieur au tiers du nombre des membres présents et nous pourrions ajouter, pour la Chambre actuelle, qu'il est inférieur au sixième du nombre légal des membres de l'assemblée.

Regrettons également que le rapporteur de 1921 ait paraphrasé le texte constitutionnel en écrivant « serait-il conforme à l'esprit de la Constitution de dire que la revision est l'expression de la volonté des deux tiers des membres présents » alors que la Constitution dit « des deux tiers des suffrages ».

15. — L'argument tiré de la volonté des constituants d'établir les modifications constitutionnelles sur les assises les plus larges ne nous paraît pas non plus à retenir.

En effet, cette volonté est respectée même si l'on interprète l'article 131, 5° de la même manière que l'on applique l'article 38.

L'article 38 exige la présence de la moitié plus un des membres qui composent l'assemblée — et la majorité absolue des suffrages.

L'article 131, 5° exige la présence des deux tiers — et une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages.

Donc, même si le sort fait aux abstentions est identique dans les deux cas, la majorité requise pour une modification constitutionnelle sera, en tout état de cause, supérieure à celle nécessaire au vote d'une loi ordinaire.

Mais il y a plus, et il paraît étrange que l'argument n'ait pas été invoqué : la stabilité des textes constitutionnels est avant tout assurée par les quatre premiers alinéas de l'article 131 qui prescrivent la dissolution des chambres

Ziehier in welke bewoordingen de Voorzitter van de Senaat de resultaten van de stemming bekendmaakte : « 99 leden namen deel aan de stemming, 64 stonden voor, 32 tegen, 3 onthielden zich ».

« Daar een wijziging in de Grondwet slechts bij een meerderheid van twee derden kan worden aangenomen, rijst de vraag hoe de onthoudingen geteld moeten worden. Deze kwestie werd door uw Commissie onderzocht en zij besliste dat de onthoudingen als uitgebrachte stemmen beschouwd dienen te worden. Daar de tekst dus niet de instemming van een meerderheid van twee derden heeft verkregen, is hij niet aangenomen. »

14. *Kritiek.* — Als enig argument om voor artikel 131 een andere uitlegging te doen aannemen dan de uitleg welke hij beschouwt als conform aan de doctrine en de parlementaire jurisprudentie betreffende artikel 38 (hoewel hierin hetzelfde woord « stemmen » voorkomt), voert de heer Masson aan dat een te groot aantal onthoudingen de vereiste meerderheid zou doen slinken, wat het gezag van de aldus goedgekeurde tekst zou aantasten.

Dit is wel een zwak argument.

Ongetwijfeld is de tekst van onze Grondwet zeer belangrijk. Nochtans zijn niet alle bepalingen daarin van even kapitaal belang. Een bepaalde wijziging daarin zal minder gewichtige gevolgen hebben dan andere wijzigingen en zij zal, wat haar gevolgen betreft, best te vergelijken zijn met de goedkeuring van enigerlei gewone wet. De wet tot instelling van de sociale zekerheid, de hervorming van de burgerlijke rechtsvordering, het toekomstige wetboek betreffende de vennootschappen enz., zijn even zovele wetteksten waarvan het gezag op losse schroeven zou komen te staan indien zij met een te kleine meerderheid werden goedgekeurd.

Wij komen nogmaals terug op het voorbeeld van de heer Masson in verband met de toepassing van artikel 38. De vergadering telt 130 leden van wie 35 voor, 30 tegen stemmen en 65 zich onthouden. Het voorstel heeft meer dan de helft van de stemmen verkregen, maar het aantal ja-stemmen bedraagt minder dan een derde van het getal der aanwezige leden, en wij zouden er kunnen aan toevoegen dat het voor de huidige Kamer lager is dan een zesde van het wettelijk aantal leden der vergadering.

Het valt ook te betreuren dat de verslaggever van 1921 de tekst van de Grondwet heeft geparafraseerd als volgt : « zou het dan niet de geest der Grondwet stroken, wanneer men beweert dat de herziening de uitdrukking is van de wil van de twee derden der aanwezige leden », terwijl in de Grondwet staat : « van de twee derden van de stemmen ».

15. — Het argument als zou het de wil van de grondwetgevers zijn de wijzigingen in de Grondwet op de ruimste grondslagen te vestigen, lijkt ons evenmin steekhoudend te zijn.

Die wil wordt immers geëerbiedigd, ook al interpreteert men artikel 131, 5°, helemaal overeenkomstig de toepassing van artikel 38.

Artikel 38 eist dat de helft plus één van het aantal leden, waaruit de vergadering bestaat, tegenwoordig zijn en dat de volstreekte meerderheid van de stemmen verkregen is.

Artikel 131, 5°, eist dat twee derden tegenwoordig zijn en dat een gekwalificeerde meerderheid van twee derden der stemmen verkregen is.

Zelfs indien de onthoudingen in beide gevallen op gelijke wijze beoordeeld worden, zal de vereiste meerderheid voor een wijziging in de Grondwet in elk geval groter zijn dan die welke nodig is voor het goedkeuren van een gewone wet.

Bovendien — en het komt ons eigenaardig voor dat dit argument nooit is aangevoerd — wordt de stabiliteit van de grondwettelijke teksten in de eerste plaats gevrijwaard door de eerste vier leden van artikel 131, die de ontbinding van

après la déclaration qu'il y a lieu à revision. Or, dans l'esprit des constituants, cette dissolution devait permettre à la souveraineté nationale de s'exprimer et d'indiquer le sens qu'elle entendait donner à la revision projetée — en manière telle que les votes de la constituante ne devaient faire qu'entériner la volonté populaire.

16. *L'opinion de Devaux.* — Plus pertinente est l'argumentation qui se fonde sur l'opinion émise par Devaux au Congrès National lors des travaux relatifs à l'article 62 qui, pour autoriser le Roi à être en même temps chef d'un autre Etat, prévoit l'assentiment des deux Chambres donné également à la majorité des deux tiers des suffrages, chaque Chambre devant, pour pouvoir délibérer, réunir au moins la présence des deux tiers des membres qui la composent.

Devaux déclara : « Le Sénat se composera de quarante-cinq membres; il ne faut que les deux tiers, c'est-à-dire trente membres pour délibérer; il faut que les deux tiers de ces trente *consentent* (c'est nous qui soulignons); il en résulte que le tiers plus un, c'est-à-dire onze sénateurs peuvent entraîner l'adoption ou le rejet d'une résolution dont peut dépendre l'avenir de la Belgique ».

Pris à la lettre, l'argument serait déterminant. Mais, à notre sens, il ne peut pas être pris à la lettre pour la raison bien simple que dans l'esprit du constituant qu'est Devaux *il ne se conçoit pas* que, sur le point de savoir si le Roi peut être autorisé à assumer en même temps les fonctions de chef d'un autre Etat, un sénateur puisse émettre un vote d'abstention.

N'oublions pas que les anciens constituants devenus sénateurs inscriront moins d'un an plus tard dans leur règlement qu'il faut des motifs (personnels) approuvés par l'assemblée pour être dispensé de voter — que sinon le suffrage de celui qui s'abstient sera *ajouté* à celui de la majorité.

Par conséquent, pour Devaux il n'y a pas d'abstentions. Il ne peut exister de « motifs personnels » sur l'objet de l'article 62. Pour Devaux, il y aura des oui et des nons. Il faut être trente. Vingt doivent consentir. Onze, en votant non, peuvent entraver l'adoption de la résolution.

Replacée dans son contexte historique, l'intervention de Devaux ne peut donc pas être invoquée pour justifier une interprétation différente des termes utilisés à l'article 131, 5° de ceux employés à l'article 38.

17. *Conclusion en droit.* — La conclusion en droit s'impose de soi-même. « A la majorité absolue des suffrages », « A la majorité des deux tiers des suffrages » constituent deux règles qui doivent évidemment être appliquées en comptant « les suffrages » de la même manière.

Ou bien on inclut dans les suffrages les abstentions ou bien on les exclut.

La jurisprudence parlementaire est bien établie : les abstentions sont comptées pour former le quorum des présences nécessaires. Elles ne sont pas comptées pour déterminer la majorité requise — ce pour le vote des résolutions ordinaires.

Il se commanderait donc de procéder ainsi en matière de revision constitutionnelle, lorsqu'il s'agit d'appliquer l'article 131, 5°.

de Kamers voorschrijven nadat de wetgevende macht heeft verklaard dat er redenen zijn tot herziening. Nu lag het in de bedoeling van de grondwetgevers dat die ontbinding het soevereine volk in staat moest stellen zich uit te spreken en aan te geven in welke zin het de voorgenomen herziening wenste te zien uitvoeren, zodat de stemmingen in de grondwetgevende vergadering de volkswil slechts moesten bekrachtigen.

16. *De mening van Devaux.* — Pertinenter is de argumentatie die steunt op het standpunt dat Devaux in het Nationaal Congres verdedigde tijdens de werkzaamheden in verband met het artikel 62, dat de instemming van beide Kamers voorschrijft, eveneens gegeven met een meerderheid van twee derden der stemmen, om de Koning te machtigen tegelijk hoofd van een andere Staat te zijn, terwijl in elke Kamer ten minste twee derden van de leden waaruit zij bestaat aanwezig moeten zijn om te kunnen beraadslagen.

Devaux verklaarde : « De Senaat zal uit vijfenveertig leden bestaan; om te beraadslagen moeten er slechts twee derden, dit is 30 leden, aanwezig zijn; twee derden van die 30 moeten *hun instemming betuigen* (cursief van ons); daaruit volgt dat één derde plus één, dit wil zeggen elf Senatoren, tot de aanneming of de verworping van een resolutie, waarvan de toekomst van België kan afhangen, kan beslissen ».

Letterlijk opgevat zou dat een doorslaggevend argument zijn. Maar volgens ons mag men het niet letterlijk opnemen om de eenvoudige reden dat volgens de wetgever die Devaux was, het *onaannemelijk* is dat een Senator zich zou onthouden in verband met de vraag of de Koning gemachtigd kan worden tegelijk de functies van Staatshoofd van een ander land te aanvaarden.

Wij mogen niet uit het oog verliezen dat de gewezen grondwetgevers, die intussen Senator waren geworden, minder dan een jaar later in hun reglement hebben bepaald dat er (persoonlijke) door de vergadering aanvaarde beweegredenen nodig zijn om ontheven te worden van de verplichting tot stemmen, zoniet wordt de stem van degene die zich onthoudt *bij* de stemmen van de meerderheid gevoegd.

Dientengevolge zijn er volgens Devaux geen onthoudingen. Betreffende het voorwerp van artikel 62 kunnen er geen « persoonlijke beweegredenen » bestaan. Volgens Devaux moet er « voor » of wel « tegen » gestemd worden. Er moeten dertig leden aanwezig zijn. Twintig onder hen moeten hun instemming betuigen. Als er elf tegenstemmen, kan zulks de aanneming van de resolutie belemmeren.

Als men de zienswijze van Devaux in haar historisch verband plaatst, kan zij dus niet ingeroepen worden ter rechtvaardiging van een tweevoudige uitlegging van de termen welke gebruikt zijn in artikel 131, 5°, resp. artikel 38.

17. *Conclusie in rechte.* — De conclusie in rechte ligt voor de hand. « Bij volstreekte meerderheid van stemmen », « bij meerderheid van twee derden van de stemmen » zijn twee regels die vanzelfsprekend moeten worden toegepast door « de stemmen » op dezelfde wijze te tellen.

Ofwel worden de onthoudingen bij de stemmen meegeteld, ofwel worden ze uitgesloten.

De parlementaire jurisprudentie ligt vast : de onthoudingen worden meegeteld om het vereiste aantal aanwezige leden vast te stellen. Zij worden niet meegeteld om de vereiste meerderheid te bepalen, althans wat de stemming over de gewone resoluties aangaat.

Derhalve ware het geraten zich aan die regel te houden bij de herziening van de Grondwet, wanneer het om de toepassing van artikel 131, 5°, gaat.

18. *Conclusion pragmatique.* — Cependant, votre Commission a décidé de proposer à la Chambre de suivre le Sénat dans sa décision de tenir compte des abstentions éventuellement émises et partant d'exiger que la majorité des deux tiers soit calculée sur le nombre des membres présents au moment du vote.

L'accord de votre Commission est donné sur le dispositif de la décision du Sénat, non sur ses motifs.

Votre Commission estime que la justification d'une application différente des articles 38 et 131, 5°, doit être puisée dans l'évolution subie, au cours de notre histoire parlementaire, par l'abstention.

Il est manifeste qu'à l'origine de notre régime, les abstentions étaient considérées comme devant être exceptionnelles et uniquement autorisées pour des motifs d'ordre personnel.

Les bâtisseurs d'un nouvel ordre devaient vouloir; ils voulaient telle réforme ou la combattaient. Un révolutionnaire ne peut pas n'avoir pas d'opinion. Le contre-révolutionnaire non plus.

Même lorsque l'époque révolutionnaire s'éloigne — il convient que le mandataire de la nation exécute le programme pour lequel il a été élu.

Leclercq, Lebeau, Devaux (dont nous n'avons donc pas trahi la pensée), Nothomb déclarent le 29 septembre 1831 à la Chambre qu'il faut forcer les représentants à voter — « c'est un devoir dont on ne peut se dispenser en acceptant le mandat de représentant ».

E. Pierre, dans son traité de droit politique, écrit : « La Nation donne à ses délégués des pouvoirs pour agir, non pour se réfugier dans le silence, et la plus haute parole des assemblées politiques, c'est le vote. »

Aussi longtemps que le régime parlementaire demeure bipartite, il est peu de raisons de manquer à ces règles déontologiques. Jusqu'en 1914, catholiques et libéraux alternent au pouvoir. Sur les questions controversées, on est pour ou contre les mesures proposées par le gouvernement, suivant qu'on soutient celui-ci ou qu'on est dans l'opposition.

Le régime parlementaire, avec trois partis principaux, dont chacun se trouve aujourd'hui l'allié au pouvoir de celui qu'il combattait hier parce qu'il formait équipe avec le troisième, a évidemment donné au vote d'abstention une autre justification.

Celui-ci n'est plus nécessairement signe d'une certaine lâcheté morale : « ne pas vouloir prendre ses responsabilités »; mais, au contraire, d'une manifeste honnêteté intellectuelle : « j'étais hier d'accord avec vous sur le principe de la mesure — mais vous vous proposez aujourd'hui de l'exécuter avec un autre et ne puis pour cette action vous faire confiance. Je ne puis cependant, sur le principe, me déjuger. »

Ces motifs légitimes qui justifient l'abstention dans l'action de tous les jours, on peut ne pas les admettre en matière de révision de la Charte fondamentale d'un Etat, parce qu'ils ne correspondraient pas à une réalité politique.

Le contrat social est indépendant de l'action gouvernementale.

Les majorités requises impliquent d'ailleurs une adhésion, par-dessus la frontière de la majorité gouvernementale-opposition, sauf dans l'hypothèse de gouvernement tripartite ou dans celle d'opposition réduite.

18. *Pragmatische conclusie.* — Uw Commissie heeft nochtans besloten aan de Kamer voor te stellen zich aan te sluiten bij de beslissing van de Senaat, namelijk rekening te houden met de eventuele onthoudingen en bijgevolg te eisen dat de tweederdemeerderheid berekend wordt op grond van het aantal leden dat op het ogenblik van de stemming aanwezig is.

De instemming van uw Commissie met de beslissing van de Senaat geldt voor wat daarin is bepaald, niet voor de daarbij aangevoerde motieven.

Uw Commissie meent dat de rechtvaardiging van een verschillende toepassing van het bepaalde in de artikelen 38 en 131, 5°, moet worden gezocht in de ontwikkeling welke de onthouding in de loop van onze parlementaire geschiedenis heeft doorgemaakt.

In de beginperiode heerste klaarblijkelijk de opvatting dat onthoudingen de uitzondering moesten zijn en werden zij uitsluitend toegestaan om persoonlijke redenen.

De grondleggers van een nieuwe orde moesten hun wil laten blijken; zij wilden een bepaalde hervorming ofwel bestreden zij die. Het is onaanvaardbaar dat een revolutionair geen opinie heeft. En dat geldt ook voor een contra-revolutionair.

Zelfs wanneer het revolutionair tijdvak al voorbij is, behoort de afgevaardigde van de Natie het programma uit te voeren waarvoor men hem gekozen heeft.

Leclercq, Lebeau, Devaux — wiens opvatting wij juist hebben weergegeven — en Nothomb verklaren op 29 september 1831 in de Kamer dat men de volksvertegenwoordigers moet dwingen te stemmen : « het geldt hier een plicht waaraan men zich niet mag onttrekken wanneer men het mandaat van volksvertegenwoordiger aanvaardt ».

In zijn « Traité de droit politique » schrijft E. Pierre : « De Natie geeft haar afgevaardigde macht om te handelen, niet om zich stilzwijgend terug te trekken; en het hoogste woord in de politieke vergaderingen is de stem ».

Zolang ons parlement uit twee partijen bleef bestaan, was er weinig aanleiding om van die deontologische regelen af te wijken. Tot in 1914 losten katholieken en liberalen elkaar aan het bewind af. Bij omstreden kwesties was men voor of tegen de door de Regering voorgestelde maatregelen, al naar men het kabinet steunde dan wel tot de oppositie behoorde.

Het parlementaire regime waarbij elk van de drie sterkste partijen vandaag de bondgenoot is van de mederegerende partij die zij gisteren nog bestreed omdat deze samen met de derde partij aan de macht was — heeft vanzelfsprekend een andere grond van rechtvaardiging gegeven aan de onthoudingen.

De onthouding is niet langer uiteraard het teken van een soort morele lafheid, van een « zich onttrekken aan zijn verantwoordelijkheid »; integendeel, zij is thans het teken van een onmiskenbare intellectuele eerlijkheid : « gisteren ging ik met u akkoord omtrent het beginsel van de maatregel, maar vandaag wilt u die maatregel samen met een andere partner uitvoeren en daarvoor kan ik u mijn vertrouwen niet schenken. Wat het beginsel betreft, kan ik evenwel niet op mijn besluit terugkomen ».

Die rechtmatige beweegredenen, die de onthouding rechtvaardigen bij de courante werkzaamheden, kunnen echter van de hand gewezen worden op het stuk van de herziening van de grondwet van een Staat, omdat zij niet aan een politieke werkelijkheid zouden beantwoorden.

De stilzwijgende overeenkomst waarop de maatschappij gegrondvest is, staat los van de regeringsactie.

De vereiste meerderheden impliceren overigens een instemming, over de grens tussen de regeringsmeerderheid en de oppositie heen, behoudens in het geval van een driedelige regering of van een weinig talrijke oppositie.

Mais même si l'on fait abstraction de cette adhésion nécessairement plus large que celle normalement exigée par un vote de confiance, la nature beaucoup *plus permanente* des propositions de revisions constitutionnelles s'avère moins compatible avec l'attitude abstentionniste. On est, on doit être, ou pour la réforme proposée, ou pour le statu quo. Sauf exception (aucune règle n'est absolue) il doit être bien difficile de justifier une absence d'opinion, une absence de préférence...

La solution rationnelle consiste donc à se rallier à l'application de l'article 131, 5°, proposée par le Sénat, mais en se fondant, non sur une définition différente du même mot « suffrage » compris dans les articles 38 et 131, 5°, mais dans l'acceptation, de manière différente, de la possibilité laissée aux parlementaires de s'abstenir, dans les deux cas.

M. Masson n'avait-il pas lui-même approché la bonne solution lorsqu'il posait la question : « Elle (l'abstention) est-elle permise dans les délibérations constitutionnelles ? » On n'a pas essayé de répondre à la question, en 1921.

Nous devons répondre aujourd'hui que l'abstention écartée et sanctionnée par le Sénat en 1831, admise pour motifs exceptionnels par la Chambre en 1831, a vu aujourd'hui son usage développé et sa justification renforcée — mais que cette situation, acceptable et acceptée en matière ordinaire, ne peut invoquer les mêmes justifications en matière de révision constitutionnelle.

Que, partant, il appartient aux Chambres de régler par leur règlement d'ordre intérieur le sort des abstentions dans l'une et dans l'autre matière.

La Constitution n'a pas interdit l'abstention. Elle est muette à cet égard. Il appartient donc aux Chambres de compléter éventuellement leur règlement en prévoyant que lorsqu'elles appliquent l'article 38, il n'est pas tenu compte des abstentions, c'est-à-dire, qu'une résolution ordinaire est adoptée dès le moment où les « oui » l'emportent sur les « non » quel que soit le nombre des abstentions; que d'autre part, lorsque les Chambres appliquent l'article 131, 5°, elles entendent au contraire que la majorité des deux tiers soit calculée sur le nombre des membres présents.

Il n'empêche que les Chambres demeureront libres de modifier ultérieurement leur règlement, même pour l'application de l'article 38. Il a été cité au Sénat, le 2 mai 1967, des exemples extrêmes, comme déjà M. Masson en imaginait dans son rapport du 6 mai 1921.

Si la réforme judiciaire, ou celle des sociétés, ou celle de la sécurité sociale, devait être votée par 2 voix contre 1 et 200 abstentions, qui ne conviendrait que pareille loi manquant de l'autorité nécessaire ?

Le Parlement, j'en suis convaincu, car j'ai confiance en son destin, se saisirait du problème des abus de l'abstention et renverserait sa jurisprudence au sujet de l'article 38.

Zelfs wanneer men die instemming — welke uiteraard veel ruimer moet zijn dan die welke normaal voor een vertrouwensvotum vereist is — buiten beschouwing laat, blijkt de *veel bestendiger* aard van de voorstellen tot grondwetsherziening minder verenigbaar te zijn met een onthouding. Ofwel is men, moet men voor de voorgestelde hervorming zijn, ofwel voor de status-quo. Behoudens uitzonderingen — er bestaat immers geen enkele absolute regel — moet het wel heel moeilijk zijn om een ontstentenis van mening, van voorkeur te rechtvaardigen.

Een rationele oplossing is dus het aansluiten bij de toepassing van artikel 131, 5°, zoals die door de Senaat is voorgesteld, daarbij steunend, niet op een verschillende omschrijving van hetzelfde woord « stem », dat in de artikelen 38 en 131, 5°, voorkomt, maar wel op het aanvaarden van een verschillende interpretatie van de mogelijkheid welke aan de parlementsleden wordt gelaten om zich in beide gevallen te onthouden.

Was de heer Masson zelf niet dicht bij de goede oplossing toen hij de vraag stelde : « Is de onthouding wel toegestaan in de beraadslagingen omtrent de Grondwet ? »

In 1921 heeft men niet getracht op die vraag te antwoorden.

Wij moeten antwoorden dat de door de Senaat in 1831 terzijde geschoven en afgekeurde onthouding — door de Kamer in 1831 toegestaan om uitzonderlijke beweegredenen — heden veelvuldiger voorkomt en dat de gebruikmaking ervan een sterkere rechtvaardigingsgrond heeft gekregen, maar dat die toestand, ofschoon aannemelijk en aanvaard met betrekking tot gewone aangelegenheden, niet op dezelfde rechtvaardigingsgronden kan steunen wanneer het om de herziening van de Grondwet gaat.

Derhalve staat het aan de Kamers om in hun huishoudelijk reglement de kwestie van de onthoudingen in beide aangelegenheden te regelen.

De Grondwet heeft de onthouding niet verboden. Op dit punt spreekt zij zich niet uit. Derhalve moeten de Kamers eventueel hun reglement aanvullen door te bepalen dat bij de toepassing van artikel 38 geen rekening wordt gehouden met de onthoudingen, m.a.w. dat een gewone resolutie aangenomen is zodra er meer stemmen « voor » dan « tegen » zijn, ongeacht het aantal onthoudingen; dat anderzijds de Kamers echter op het standpunt staan dat bij het toepassen van artikel 131, 5°, de tweederdemeerderheid moet worden berekend op grond van het aantal aanwezige leden.

Zulks neemt niet weg dat de Kamers vrij zouden blijven om later hun reglement te wijzigen, ook wat artikel 38 betreft. Op 2 mei 1967 zijn in de Senaat extreme voorbeelden aangehaald, zoals de heer Masson er reeds in zijn verslag d.d. 6 mei 1921 had uitgedacht.

Indien de gerechtelijke hervorming of die van de vennootschappen of die van de sociale zekerheid zou worden goedgekeurd met 2 stemmen tegen 1 en 200 onthoudingen, dan zou wel iedereen het erover eens zijn dat een dergelijke wet het nodige gezag zou ontberen.

Ik ben ervan overtuigd — omdat ik vertrouwen heb in de toekomst van het Parlement — dat beide Kamers in dat geval die gelegenheid van misbruik van onthoudingen zou aangrijpen om de jurisprudentie m.b.t. artikel 38 te wijzigen.

M. A. PIERSON.