

BELGISCHE SENAAT

—
BUITENGEWONE ZITTING 1988
—

27 JUNI 1988
—

Herziening van artikel 48, eerste lid, van de Grondwet

(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 216
van 9 november 1987)

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING
DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN AERTS EN TAMINIAUX

INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE STAATSSECRETARIS VOOR INSTITUTIONELE HERVORMINGEN

Het bestaande artikel 48 van de Grondwet luidt
als volgt :

« De samenstelling van de kiescolleges wordt, voor
elke provincie, door de wet geregeld.

—
Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Kelchtermans, voorzitter; Baert, Cerexhe,
Clerdent, De Bondt, Dehousse, mevr. Delruelle-Ghobert, de heren
De Wulf, Erdman, Garcia, Henrion, mevr. Herman-Michielsens, de
heren Lallemand, Leemans, Mathot, Moens, Paque, Pouillet, Sprockeels,
Verhaegen en Taminiaux, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Arts, De Belder, de Wasseige,
Flagothier, Hasquin, Hatry, Hotyat, Monfils, Moureaux, Pataer, Seeuws,
Van Thillo, Verschueren en Aerts, rapporteur.

3. Andere senatoren : de heren De Bremaeker, Desmedt, Dierickx,
Egelmeers, Peetermans, mevr. Truffaut, de heren Vaes, Vandenhaute
en Vandermarliere.

R. A 14055

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

100 - 5/1° (B.Z. 1988) : Ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer
van Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE

—
SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988
—

27 JUIN 1988
—

Révision de l'article 48, alinéa 1^{er}, de la Constitution

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 216
du 9 novembre 1987)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION
DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES
DES INSTITUTIONS
PAR MM. AERTS ET TAMINIAUX

EXPOSE INTRODUCTIF DU SECRETAIRE D'ETAT AUX REFORMES INSTITUTIONNELLES

L'article 48 actuel de la Constitution est libellé
comme suit :

« La constitution des collèges électoraux est, pour
chaque province, réglée par la loi.

—
Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Kelchtermans, président; Baert, Cerexhe,
Clerdent, De Bondt, Dehousse, Mme Delruelle-Ghobert, MM.
De Wulf, Erdman, Garcia, Henrion, Mme Herman-Michielsens, MM.
Lallemand, Leemans, Mathot, Moens, Paque, Pouillet, Sprockeels,
Verhaegen et Taminiaux, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Arts, De Belder, de Wasseige,
Flagothier, Hasquin, Hatry, Hotyat, Monfils, Moureaux, Pataer, Seeuws,
Van Thillo, Verschueren et Aerts, rapporteur.

3. Autres sénateurs : MM. De Bremaeker, Desmedt, Dierickx,
Egelmeers, Peetermans, Mme Truffaut, MM. Vaes, Vandenhaute et
Vandermarliere.

R. A 14055

Voir :

Document du Sénat :

100 - 5/1° (S.E. 1988) : Projet de texte transmis par la Chambre des
Représentants.

De verkiezingen geschieden volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld.

De stemming is verplicht en geheim. Zij heeft plaats in de gemeente, behoudens de bij de wet te stellen uitzonderingen. »

De preconstituante heeft op 8 november 1987 artikel 48, eerste lid, van de Grondwet voor herziening vatbaar gesteld teneinde de samenstelling van de kiescolleges voor de verkiezing van de Kamer van Volksvertegenwoordigers te kunnen wijzigen. De regel vervat in artikel 48, eerste lid, houdt in dat de provincie de grondwettelijke geografische indeling is. Teneinde de keuze van kieswoonplaats mogelijk te maken in een kiesomschrijving van een andere provincie is de herziening van artikel 48, eerste lid, noodzakelijk en moeten inzonderheid de woorden « voor elke provincie » worden geschrapt. Bovendien zal deze wijziging het eventueel mogelijk maken, zoals het regeerakkoord vooropstelt, te komen tot grotere kiesomschrijvingen met het oog op het bevorderen van een verbeterd politiek debat.

In de loop van de besprekingen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers is, met betrekking tot de herziening van artikel 48, eerste lid, de vraag gerezen of de wijziging van dit artikel geen wijziging noodzakelijk maakt van artikel 49 van de Grondwet en of de kiezers uit Komen-Waasten en Voeren die in een andere provincie hun stem uitbrengen, worden opgenomen in het bevolkingscijfer dat bepalend is voor het aantal zetels.

Artikel 49 bepaalt in §§ 1 en 2 dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers 212 leden telt waarbij elk kiesarrondissement zoveel keren een zetel verkrijgt als de nationale deler in het cijfer van de bevolking van dat arrondissement begrepen is; die nationale deler wordt verkregen door het bevolkingscijfer van het Rijk te delen door 212.

Artikel 49 preciseert met andere woorden het aantal zetels dat in ieder kiesarrondissement in verhouding tot de bevolking te begeven is, maar het bepaalt niet hoe de aldus toegewezen zetels tussen de lijsten en de kandidaten moeten worden verdeeld. Dit artikel behoeft dus niet te worden gewijzigd : de kiezers uit gemeenten die in een andere provincie hun stem uitbrengen, zullen niet opgenomen worden in het bevolkingscijfer dat bepalend is voor het aantal zetels dat te begeven is in het kiesdistrict waar zij gaan stemmen.

Tevens kan de vraag worden gesteld of de wijziging van artikel 48, eerste lid, geen wijziging noodzakelijk maakt van artikel 32, omdat artikel 32 op een ruimere wijze dezelfde regel als artikel 48 herneemt en omdat dit artikel 32 minstens impliciet door de wijziging van artikel 48 op zijn beurt zou gewijzigd zijn.

Het huidige artikel 32 bepaalt dat de leden van beide Kamers de Natie vertegenwoordigen en niet

Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine.

Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi. »

Le 8 novembre 1987, la preconstituante a déclaré soumis à révision l'article 48, alinéa premier, de la Constitution afin de permettre de modifier la constitution des collèges électoraux pour l'élection de la Chambre des Représentants. La règle contenue à l'article 48, alinéa premier, fait de la province la division géographique constitutionnelle. Pour rendre possible l'élection de domicile dans une circonscription électorale d'une autre province, la révision de l'article 48, premier alinéa, s'impose et particulièrement, les mots « pour chaque province » doivent être supprimés. En outre, cette modification permettra éventuellement, ainsi que l'envisage l'accord de gouvernement, de mettre en place des circonscriptions électorales élargies en vue de favoriser un meilleur débat politique.

Au cours des discussions à la Chambre des Représentants s'est posée, à propos de la révision de l'article 48, alinéa premier, la question de savoir si la modification de cet article ne rend pas nécessaire une modification de l'article 49 de la Constitution et, également, si les électeurs de Comines-Warneton et de Fourons qui expriment leur suffrage dans une autre province, sont compris dans le chiffre de population qui est déterminant pour le nombre de sièges.

L'article 49 dispose, en ses §§ 1^{er} et 2, que la Chambre des Représentants compte 212 membres, chaque arrondissement électoral obtenant autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur national obtenu en divisant le chiffre de la population du Royaume par 212.

En d'autres termes, l'article 49 précise le nombre de sièges à pourvoir dans chaque arrondissement électoral en fonction de la population, mais il n'indique pas comment les sièges ainsi attribués doivent être répartis entre les listes et les candidats. Cet article ne doit donc pas être modifié : les électeurs qui votent dans une autre province que celle de leur commune ne seront pas compris dans le chiffre de population qui est déterminant pour le nombre de sièges à conférer dans la circonscription électorale où ils iront voter.

On peut également se demander si la modification de l'article 48, alinéa 1^{er}, n'entraîne pas la nécessité de réviser l'article 32, étant donné que celui-ci reprend de façon plus large la même règle que l'article 48, et que l'article 32 serait donc modifié, ne fût-ce qu'implicitement, par la modification de l'article 48.

L'article 32 actuel dispose que les membres des deux Chambres représentent la Nation et non

enkel de provincie of de onderverdeling van een provincie die hen heeft benoemd.

De bewering als zou artikel 32 van de Grondwet impliciet gewijzigd worden, is niet gegrond : de inwoners van Voeren die in een gemeente van het arrondissement Verviers hun stem uitbrengen, zullen krachtens de wet die ter uitvoering van de nieuwe artikelen 47 en 48 van de Grondwet aangenomen zal worden, kiezers van het arrondissement Verviers zijn. Dezelfde regeling zal gelden voor Komen.

Artikel 32 wordt in acht genomen aangezien de verkozenen uit de onderverdeling van de provincie Luik, die het arrondissement Verviers is, niet de vertegenwoordigers zijn van die onderverdeling (waarvan de kiezers de burgers zullen zijn van het kiescollege omschreven door de wet, met inbegrip van de Voerenaars die hiervoor gekozen hebben), maar wel de vertegenwoordigers van de Natie.

Bovendien dient er op gewezen te worden dat artikel 32 van de Grondwet door de preconstituante voor herziening vatbaar werd verklaard in het kader van de hervorming van de Senaat. Op dit ogenblik is omtrent de Senaat nog niets definitief beslist. Dit artikel kan dus nog niet worden herzien.

BESPREKING

Volgens een lid is één beginsel sedert 1831 ongewijzigd gebleven, namelijk het beginsel dat de provincie de grondwettelijke kiesindeling is voor de wetgevende verkiezingen, ook al werd artikel 48 in de loop der tijden gewijzigd. Daar wordt nu verandering in gebracht.

In 1893 werd bepaald dat de kiezers hun stem konden uitbrengen in de gemeente. Dat was een vooruitgang op democratisch gebied.

Door het stelsel dat nu door de Regering wordt ingevoerd wordt een element van openbare verkiezingen ingevoerd. Welnu openbare verkiezingen kunnen nooit vrije verkiezingen zijn. Aan dat aspect van de zaak kan niet voldoende aandacht worden besteed.

Het geheim van de stemming gaat voor een deel verloren omdat de kiezer die in een ander taalgebied zijn stem gaat uitbrengen, ook een fysieke daad moet stellen.

Het lid herhaalt bekommerd te zijn om het beginsel van de vrije verkiezingen en vindt het onaanvaardbaar dat aan dit beginsel wordt geraakt om een welbepaald probleem op te lossen. Overigens in de gemeente die gevisieerd wordt, zal deze regeling geen pacificatie brengen.

Spreker herinnert aan de vraag die hij bij de bespreking van artikel 47 heeft gesteld en waarop nog geen antwoord werd gegeven. Hij wenst namelijk te weten of de Regering in het ontwerp van wet tot wijziging van de kieswetgeving, die mogelijk wordt gemaakt door de wijziging van de artikelen 47 en 48

uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés.

L'affirmation selon laquelle l'article 32 de la Constitution serait modifié implicitement n'est pas fondée : les habitants de Fourons qui iront voter dans une commune de l'arrondissement de Verviers seront des électeurs de l'arrondissement de Verviers en vertu de la loi qui sera votée en application des articles 47 et 48 nouveaux de la Constitution. Le même système vaudra pour Comines.

L'article 32 est respecté dans la mesure où les élus de la subdivision de la province de Liège, qui est l'arrondissement de Verviers, ne sont pas les représentants de cette subdivision (dont les électeurs seront les citoyens relevant du collège électoral défini par la loi, y compris les habitants de Fourons ayant usé de l'option), mais bien les représentants de la Nation.

Signalons en outre que l'article 32 de la Constitution a été déclaré sujet à révision par la préconstituante, dans le cadre de la réforme du Sénat. Comme rien de définitif n'a été décidé jusqu'à présent en ce qui concerne le Sénat, cet article ne peut pas encore être révisé.

DISCUSSION

Un membre estime qu'un principe est resté inchangé depuis 1831, à savoir celui selon lequel la province constitue la circonscription électorale constitutionnelle pour ce qui est des élections législatives, et ce même si l'on a modifié l'article 48 depuis lors. Or, on va y apporter des modifications.

En 1893, on avait prévu que les électeurs pouvaient voter à la commune. C'était un progrès au point de vue démocratique.

Le système instauré aujourd'hui par le Gouvernement introduit un élément d'élections publiques. Or, les élections publiques ne peuvent jamais être libres. C'est un aspect de la chose auquel on ne saurait jamais être assez attentif.

Le principe du secret du vote est partiellement battu en brèche, étant donné que l'électeur qui va voter dans une autre région linguistique doit accomplir un acte physique.

L'intervenant répète que la sauvegarde du principe des élections libres le préoccupe et il estime qu'il est inacceptable que l'on touche à ce principe pour résoudre un problème très particulier. D'ailleurs, dans la commune visée, ce système n'apportera pas la pacification.

L'intervenant rappelle la question qu'il a posée au début de la discussion de l'article 47 et qui n'a pas encore reçu de réponse. Il souhaite en effet savoir si le Gouvernement a prévu, dans le projet de loi modifiant la législation électorale, ce qui est rendu possible par la modification des articles 47 et 48 de la

van de Grondwet, de nodige voorzorgen heeft genomen om het geheim van de verkiezingen te garanderen.

Bovendien zou de Regering ten minste de zorg moeten hebben om, zolang de grondwetgever de bepalingen m.b.t. het tweekamerstelsel niet heeft gewijzigd, te verhinderen dat de gevolgen van de uitoefening van het recht dat aan sommige burgers wordt toegekend, zou meebrengen dat het ene of het andere gewest mandatarissen zou aanwijzen die het gewest vertegenwoordigen op basis van een politieke uitspraak van burgers die niet onder de rechtsbevoegdheid vallen van de instellingen die dat gewest beheersen. Die zorg is blijkbaar niet aanwezig.

Een volgende spreker is eveneens de mening toegedaan dat de voorgestelde regeling niet tot pacificatie zal leiden, maar veeleer aanleiding zal zijn tot nieuwe disputen.

In een kleine gemeente zal men weten wie er gaat stemmen in het andere arrondissement en bovendien wie niet ingaat op een eventuele oproep om te gaan stemmen in dat andere arrondissement.

Het nieuwe systeem biedt niet alleen een voorrecht aan burgers van welbepaalde gemeenten; men zal ook kunnen bewijzen dat de taalgrens niet beantwoordt aan de opvatting van een aantal burgers. Bovendien is het gevaar voor overdreven dienstbetoon niet denkbeeldig.

Door dit systeem zal de democratie worden verarmd.

Volgens een andere intervenant kan de tekst van artikel 48 ook op zijn eigen verdiensten worden beoordeeld, los van verder wetgevend werk en zelfs los van het regeerakkoord. Dit gewijzigd artikel kan ook worden aangegrepen om de wijze waarop de Senaat wordt verkozen, te wijzigen.

Een ander lid is het hiermee eens; de schrapping van de woorden « voor elke provincie » kan worden gezien los van alle overwegingen die door voorgaande sprekers werden geformuleerd. Men kan, voor de verkiezingen, het provinciaal kader overschrijden om te trachten meer verfijnde vormen van proportionele representativiteit te bereiken.

Er werden overigens reeds voorstellen van wet ingediend ertoe strekkend het provinciale kader te overschrijden voor de bepaling van de kiesomschrijvingen.

De Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen antwoordt aan de eerste intervenant dat de Regering uiteraard veel belang hecht aan de wijzigingen die in het kiesstelsel worden aangebracht. Het probleem van de geheimhouding van de stemming mag niet worden onderschat.

De Staatssecretaris verwijst ter zake naar eerdere wetgevende pogingen om een vorm van kiesoptie in te voeren of stemrecht te verlenen aan Belgen die

Constitution, les précautions nécessaires pour garantir le secret des élections.

Il faudrait en outre que le Gouvernement veille au moins à ce que, tant que le constituant n'aura pas modifié les dispositions relatives au système bicaméral, l'exercice du droit octroyé à certains citoyens n'ait pas pour conséquence que l'une ou l'autre région désigne des mandataires représentant la région sur la base d'une volonté politique exprimée par des citoyens ne relevant pas des institutions gouvernant cette région. Cette préoccupation est apparemment absente.

Un autre intervenant estime que, loin d'apporter la pacification, le système proposé suscitera plutôt de nouvelles disputes.

Dans une petite commune, l'on saura qui va voter dans l'autre arrondissement et aussi qui ne donne pas suite à l'appel éventuel à aller voter dans cet autre arrondissement.

Le système nouveau accorde un privilège à des citoyens de communes bien déterminées et qui plus est, l'on pourra également prouver que la frontière linguistique ne correspond pas aux conceptions d'un certain nombre de citoyens. En outre, le risque de voir se développer un excès de bons procédés envers les électeurs n'est pas à exclure.

Ce système entraînera un appauvrissement de la démocratie.

Un autre commissaire estime que le texte de l'article 48 peut également être apprécié en fonction de ses propres mérites, indépendamment de toute législation future et même indépendamment de l'accord de gouvernement. L'on pourra également recourir à cet article révisé pour modifier le mode d'élection du Sénat.

Un autre membre partage ce point de vue. La suppression des mots « pour chaque province » peut être appréciée indépendamment de toutes les considérations émises par les intervenants précédents. L'on peut dépasser le cadre provincial pour les élections, pour essayer d'arriver à des formes plus affiniées de représentativité proportionnelle.

Du reste, des propositions de loi visant à dépasser le cadre provincial pour la détermination des circonscriptions électorales ont déjà été déposées.

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles répond au premier intervenant que le Gouvernement, cela va de soi, attache beaucoup d'importance aux modifications apportées au système électoral. Le problème du caractère secret du vote ne peut être sous-estimé.

Le Secrétaire d'Etat renvoie en l'espèce à des tentatives législatives antérieures visant à instaurer une forme d'option électorale ou à accorder le droit

in het buitenland verblijven; telkens heeft de Raad van State, zowel in 1978 als in 1981, er op gewezen dat eerst de Grondwet diende te worden herzien. De Raad heeft in zijn adviezen nooit allusie gemaakt op de mogelijkheid dat daardoor het geheim van de stemming zou verloren gaan. De grondwetgever van 1920 heeft duidelijk bepaald wat het geheim der stemming inhoudt; daaraan wordt niets gewijzigd.

Er werd gezegd dat artikel 48 wordt gewijzigd om een welbepaald probleem op te lossen.

Welnu, de preconstituante heeft reeds de wens uitgedrukt dit artikel te wijzigen in de zin zoals die in het regeerakkoord op een andere plaats is ingeschreven, nl. daar waar gehandeld wordt over de kiesomschrijving zelf.

Het gevaar voor dienstbetoon bestaat bij alle verkiezingen. Men zou ook kunnen stellen dat de stemming bij volmacht een belemmering vormt voor de vrijheid van de verkiezingen. Zoals sommige leden de zaken voorstellen zou dit ook al een fnuiken van het kiesgeheim zijn. De Staatssecretaris betwist die stelling.

Het is overdreven te stellen dat de verkiezingen een openbaar karakter zullen krijgen. Het blijft een vrije uiting van mening. Overigens met deze regeling zouden alle Voerenaars in Verviers kunnen gaan stemmen.

Of deze en nog andere voorgenomen maatregelen tot pacificatie zullen leiden, zal de toekomst uitwijzen. Of de pacificatie er zal komen zal hoofdzakelijk bepaald worden door degenen die in dit land politieke verantwoordelijkheid dragen. De mentaliteit van de bestuurders zal daarbij essentieel zijn voor het al of niet realiseren van die pacificatie.

Een lid betreurt het dat men langs mekaar heen blijft praten. Iedereen weet dat sedert 1920 de zaken grondig gewijzigd zijn. Immers het zijn niet meer, zoals vroeger, dezelfde partijen die aan beide zijden van de taalgrens kandidaten voorstellen. Was dit nog wel het geval dan zou men kunnen zeggen dat het geheim van de stemming werd gevrijwaard.

Het lid vraagt zich af of er bijvoorbeeld geen druk zal worden uitgeoefend op een leerkracht die zijn stem in Verviers gaat uitbrengen. Indien men pacificatie wil, dient men de zaken te zien zoals ze zijn. Spreker dringt aan op een wijziging van de voorgestelde tekst.

BESPREKING VAN DE AMENDEMENTEN EN STEMMINGEN

Met een eerste amendement wordt voorgesteld in het enig artikel :

« Tussen de woorden « de kiescolleges wordt » en « door de wet » in te voegen de woorden « voor elke provincie. »

de vote à des Belges séjournant à l'étranger; chaque fois, tant en 1978 qu'en 1981, le Conseil d'Etat a souligné qu'il fallait d'abord réviser la Constitution. Dans ses avis, il n'a jamais fait allusion au fait que le caractère secret du vote pourrait ainsi disparaître. Le constituant de 1920 a défini clairement le contenu du secret du vote; cela reste inchangé.

L'on a dit que l'article 48 est modifié pour permettre de résoudre un problème bien déterminé.

Or, le préconstituant a déjà exprimé le désir d'une modification de cet article dans le sens qu'a voulu lui donner l'accord de gouvernement à un autre endroit, c'est-à-dire là où il est question de la circonscription électorale elle-même.

Le risque de bons procédés envers les électeurs existe pour toutes les élections. On pourrait dire aussi que le vote par procuration constitue une entrave à la liberté des élections. De la manière dont certains membres présentent les choses, ce serait également une atteinte au secret du vote. Le Secrétaire d'Etat conteste cette façon de voir.

Il est excessif de dire que les élections auront un caractère public. Elles restent la libre expression d'une opinion. D'ailleurs, cette mesure permettrait à tous les Fouronnais d'aller voter à Verviers.

Quant à savoir si ces mesures, et d'autres encore, qui sont envisagées, conduiront à la pacification, l'avenir le dira. La pacification dépendra principalement de ceux qui assument des responsabilités politiques dans notre pays. La mentalité des gouvernants sera essentielle pour la réussite ou l'échec de cette pacification.

Un membre regrette que l'on tienne un dialogue de sourds. Chacun sait que, depuis 1920, les choses se sont profondément modifiées. Ce ne sont plus comme autrefois les mêmes partis qui présentent des candidats des deux côtés de la frontière linguistique. Si c'était encore le cas, on pourrait dire que le secret du vote a été préservé.

Un membre se demande si, par exemple, aucune pression ne sera exercée sur un enseignant qui ira voter à Verviers. Si l'on veut la pacification, il faut voir les choses comme elles sont. L'intervenant insiste pour que le texte proposé soit modifié.

DISCUSSION DES AMENDEMENTS ET VOTES

Un premier amendement vise à insérer :

« Entre les mots « des collèges électoraux est » et les mots « réglée par la loi », les mots « pour chaque province. »

De verantwoording hiervan luidt :

« De wijziging van artikel 48 van de Grondwet is een allesbehalve gelukkig initiatief.

Het feit van de provincie te schrappen als basis voor de samenstelling van de kiescolleges is een vergissing. Dit druist in tegen het principe volgens hetwelk de stemming geheim is. Het staat inderdaad vast dat, wanneer de kiezer zich moet verplaatsen om zijn kiesplicht te vervullen, het gevaar dat het geheim wordt geschonden, groter is.

« Het geheim der stemming is de onmisbare voorwaarde voor de onafhankelijkheid van de kiezer » : zo schrijft professor Mast in zijn « Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht ». Hij voegt eraan toe : « De geheimhouding is het criterium voor de oprechtheid der verkiezing. » Waarom werd het principe van het geheim ingevoerd ?

In de XIXe eeuw moesten de kiezers zich naar de hoofdstad van de provincie begeven om er te gaan kiezen. De geheimhouding was niet gewaarborgd, ook wegens de toen gevolgde procedure. Daarom werden er bij de grondwetsherziening van 1920-1921 allerlei voorzorgsmaatregelen getroffen om het geheim te waarborgen. Dit principe was voordien opgenomen in de kieswet. Om vervalsingen te voorkomen werd de wet van 9 juli 1877 goedgekeurd.

Indien men zich niet streng houdt aan het principe volgens hetwelk de stemming plaatsheeft in de woonplaats, komt ook het principe van de geheimhouding in gevaar.

Stemming in de gemeente waar de kiezer woont is ook een basisprincipe van onze kieswetgeving. Van dit principe, dat in 1893 werd ingevoerd, wordt nu afgeweken. Waarom ? Om te beantwoorden aan de politieke wil — ik zou durven zeggen aan de politieke dwang, aan de chantage — van één man en enkele honderden aanhangers. Ook dat is verkeerd en druist in tegen onze gevestigde principes.

Waarom is de wetgever van 1893 gekant geweest tegen de verplaatsing van de kiezers ? De stemming in de gemeente is het gevolg van de toepassing van de evenredige vertegenwoordiging. Men zal aanvoeren dat de Grondwet zelf uitzonderingen voorziet. De tweede zin van het derde lid van artikel 48 luidt inderdaad : « De stemming heeft plaats in de gemeente behoudens de bij de wet te stellen uitzondering. » De mogelijkheid van uitzonderingen werd niet voorzien om enkele Franstaligen die in Limburg wonen, in Luik te laten stemmen.

De uitzondering werd in het leven geroepen ten voordele van de kleine gemeenten die niet bij machte waren de verkiezingsverrichtingen in te richten of waar dit wegens het geringe aantal inwoners niet verantwoord is.

La justification en est la suivante :

« La modification de l'article 48 de la Constitution est une initiative pour le moins malheureuse.

Supprimer la province comme base devant servir à la constitution des collèges électoraux est une erreur. Cela va à l'encontre du principe selon lequel le vote est secret. Il va effectivement de soi que, lorsque l'électeur doit se déplacer pour remplir son devoir électoral, le danger qu'il soit porté atteinte au secret croît.

Dans son « Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht », le professeur Mast a écrit que le secret du vote est la condition indispensable de l'indépendance de l'électeur. Il ajoutait que le secret est le critère de la régularité de l'élection. Pourquoi a-t-on adopté le principe du secret du vote ?

Au XIX^e siècle, les électeurs devaient se rendre au chef-lieu de la province pour participer aux élections. Le secret n'était pas garanti et la procédure suivie à l'époque le rendait d'autant plus aléatoire. C'est pourquoi toutes sortes de précautions ont été prévues en vue de la sauvegarde de ce secret, lors de la révision de la Constitution de 1920-1921. Ce principe était déjà inscrit auparavant dans la loi électorale. La loi du 9 juillet 1877 avait été votée pour prévenir les fraudes électorales.

Si l'on ne respecte pas scrupuleusement le principe selon lequel le vote est émis au lieu du domicile, le principe du secret est également mis en péril.

Le principe du vote à la commune où l'électeur a son domicile est également un principe de base de notre législation électorale. Or, on déroge maintenant à ce principe qui a été adopté en 1893. Pourquoi ? Pour répondre à la volonté politique — j'oserais même dire à la contrainte politique, au chantage — d'un seul homme et de quelques centaines de ses partisans. C'est là aussi une erreur, qui bat en brèche nos principes établis.

Pourquoi le législateur de 1893 s'est-il opposé au déplacement des électeurs ? Le principe du vote à la commune résulte de l'application du système de la représentation proportionnelle. On objectera que la Constitution prévoit elle-même des exceptions. En effet, la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article 48 est la suivante : « Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi. » On n'a pas prévu la possibilité d'exceptions pour permettre à quelques francophones habitant dans le Limbourg de voter à Liège.

L'exception a été prévue pour les petites communes qui n'étaient pas à même d'organiser les opérations électorales ou dont le nombre d'habitants est tellement réduit qu'il ne se justifie pas de les y organiser.

Gustaaf Beltjens schreef in dit verband in « La Constitution belge révisée » :

« Les exceptions au principe du vote à la commune ne peuvent se justifier que par l'impossibilité, en quelque sorte matérielle, d'organiser dans les plus petites communes, à cause de leur population absolument trop minime, une élection dans les conditions convenables. »

Dat is in de voorgenomen gemeenten zeker niet het geval.

Wanneer het probleem van de stemming in de gemeente ter sprake kwam in het Parlement in 1893, werd over de herziening van artikel 48 verslag uitgebracht door de heer Schollaert. Toen ook werd de gemeente beschouwd als « de » administratieve entiteit waar het kiesrecht moest uitgeoefend worden. De uitbreiding van het kiesrecht bracht een aanzienlijke verhoging van het aantal kiezers met zich. Schollaert schreef in dit verband :

« De nombreux artisans et ouvriers devant être appelés à faire désormais partie du corps électoral, il faut leur éviter toute perte de temps injustifiée et toute occasion de dépenses. »

Het besluit van Schollaert is duidelijk :

« Seul le vote à la commune donne les facilités désirables et n'offre pas les inconvénients à éviter. »

En ook in het verslag-Schollaert wordt aangedrongen op het feit dat, indien moet afgeweken worden van het principe « stemming in de gemeente » dit slechts zeer uitzonderlijk en voor bepaalde gevallen moet gebeuren.

« Un seul cas pourrait se présenter dans les communes très peu peuplées où le nombre d'électeurs serait par trop restreint : le petit nombre de ceux-ci donnerait peut-être certaines facilités de contrôler la manière dont ils votent. » (andermaal een zinspeling op het probleem van de geheimhouding.)

« Cette objection a été prévenue par le Gouvernement qui, dans la formule qu'il propose, prévoit précisément pour ce cas, la possibilité d'une exception à la règle générale du vote à la commune. »

Niet alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers, ook de Senaat was van oordeel dat men zich strikt moest houden aan het principe « stemmen in de gemeente » en dat de uitzonderingen hierop zeer nauw, beperkt en welomschreven moesten zijn.

Dit blijkt zeer duidelijk uit de Handelingen van de Senaat, meer bepaald de tussenkomst van baron Surmont de Volsberghe.

Op 12 juli 1893 verklaarde hij :

« L'article 48 dit que le vote est obligatoire et a lieu à la commune, sauf les exceptions déterminées par la loi.

Gustaaf Beltjens a écrit à ce sujet, dans « La Constitution belge révisée » :

« Les exceptions au principe du vote à la commune ne peuvent se justifier que par l'impossibilité, en quelque sorte matérielle, d'organiser dans les plus petites communes, à cause de leur population absolument trop minime, une élection dans les conditions convenables. »

Ce n'est certainement pas le cas dans les communes en question.

Lorsque la question du vote à la commune fut débattue au Parlement en 1893, le rapport concernant la révision de l'article 48 fut rédigé par M. Schollaert. La commune y était également considérée comme l'entité administrative par excellence pour l'exercice du droit de vote. L'extension du droit de vote avait amené une augmentation sensible du nombre d'électeurs. Schollaert écrit à ce sujet :

« De nombreux artisans et ouvriers devant être appelés à faire désormais partie du corps électoral, il faut leur éviter toute perte de temps injustifiée et toute occasion de dépenses. »

La conclusion de Schollaert est claire :

« Seul le vote à la commune donne les facilités désirables et n'offre pas les inconvénients à éviter. »

Le rapport Schollaert insiste également sur le fait qu'on ne doit déroger au principe du « vote à la commune » que dans des cas exceptionnels et bien déterminés.

« Un seul cas pourrait se présenter dans les communes très peu peuplées où le nombre d'électeurs serait par trop restreint : le petit nombre de ceux-ci donnerait peut-être certaines facilités de contrôler la manière dont ils votent. » (nouvelle allusion au problème du secret.)

« Cette objection a été prévenue par le Gouvernement qui, dans la formule qu'il propose, prévoit précisément pour ce cas, la possibilité d'une exception à la règle générale du vote à la commune. »

A l'instar de la Chambre des Représentants, le Sénat fut également d'avis qu'il fallait s'en tenir strictement au principe du « vote à la commune » et que les exceptions à cette règle devaient être précises, limitées et bien définies.

Cette position apparaît très clairement dans les Annales du Sénat, en particulier dans l'intervention du baron Surmont de Volsberghe.

Le 12 juillet 1893, celui-ci déclara :

« L'article 48 dit que le vote est obligatoire et a lieu à la commune, sauf les exceptions déterminées par la loi.

Votre commission a beaucoup insisté sur la nécessité de bien déterminer la portée de cette restriction, afin de ne rien laisser à l'arbitraire de l'autorité pour l'organisation du corps électoral, du mode de votation.

Or, votre commission a été unanime pour vous proposer de décider qu'il doit être bien entendu que ces exceptions ne visent que les communes peu peuplées, à ce point qu'il serait impossible d'y organiser le vote dans des conditions normales. C'est là un point essentiel. Ce n'est que quand il ne sera pas possible d'organiser convenablement le scrutin à cause du chiffre trop minime de la population d'une ou de plusieurs communes qu'on pourra les réunir en un seul groupe, et jamais on ne pourra en réunir plus de trois.

Le cas ne se présentera peut-être jamais, les élections communales étant faites actuellement dans de bonnes conditions; mais il était utile de le prévoir, afin d'éviter des difficultés.

J'insiste comme rapporteur sur ce point spécial. »

Ook professor Velu, in zijn recent werk « Le droit public » wijst erop dat het slechts om zeer uitzonderlijke redenen en bijzondere gevallen mag zijn, dat van het principe van de stemming in de gemeente mag afgeweken worden.

« La loi du 8 juillet 1970, loi plus conforme à la lettre qu'à l'esprit de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, avait prévu trois modalités de vote n'impliquant pas le vote à la commune : le vote par procuration, le vote à l'armée et le vote par correspondance. »

De wetgever is dus zeer restrictief geweest bij het voorzien van uitzonderingen.

Artikel 130 van de kieswet bepaalt dat alle onkosten die veroorzaakt worden door de verkiezingen, ten laste vallen van de gemeenten.

Vreest men niet dat het feit van in een andere gemeente te mogen gaan stemmen — zonder dan nog rekening te houden met de taal die in de gemeente gebruikt wordt — moeilijkheden allereerste gaat veroorzaken.

Waarom zouden Verviers en Veurne — vermits het om die gemeenten schijnt te gaan tenzij er nog andere bijkomen — financieel moeten tussenkomen om aan enkelen die in hun woonplaats niet willen stemmen de gelegenheid te geven dit elders te doen. Logischerwijze — en wettelijk — moeten de gemeenten waar de kiezers hun woonplaats hebben, voor de kosten instaan.

Een commissielid herhaalt dat door de nieuwe redactie van artikel 48 de geheimhouding van de

Votre commission a beaucoup insisté sur la nécessité de bien déterminer la portée de cette restriction, afin de ne rien laisser à l'arbitraire de l'autorité pour l'organisation du corps électoral, du mode de votation.

Or, votre commission a été unanime pour vous proposer de décider qu'il doit être bien entendu que ces exceptions ne visent que les communes peu peuplées, à ce point qu'il serait impossible d'y organiser le vote dans des conditions normales. C'est là un point essentiel. Ce n'est que quand il ne sera pas possible d'organiser convenablement le scrutin à cause du chiffre trop minime de la population d'une ou de plusieurs communes qu'on pourra les réunir en un seul groupe, et jamais on ne pourra en réunir plus de trois.

Le cas ne se présentera peut-être jamais, les élections communales étant faites actuellement dans de bonnes conditions; mais il était utile de le prévoir, afin d'éviter des difficultés.

J'insiste comme rapporteur sur ce point spécial. »

Dans son ouvrage récent intitulé « Le droit public », le professeur Velu fait remarquer qu'on ne peut déroger au principe du vote à la commune que pour des raisons tout à fait exceptionnelles et dans des cas bien particuliers.

« La loi du 8 juillet 1970, loi plus conforme à la lettre qu'à l'esprit de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, avait prévu trois modalités de vote n'impliquant pas le vote à la commune : le vote par procuration, le vote à l'armée et le vote par correspondance. »

Le législateur s'est donc montré très restrictif en prévoyant des exceptions.

L'article 130 de la loi électorale dispose que toutes les dépenses électorales sont à la charge des communes.

Ne craint-on pas que le fait de pouvoir aller voter dans une autre commune, sans parler de la langue qui y est utilisée, ne crée toutes sortes de difficultés ?

Pourquoi les communes de Verviers et de Furnes — puisque c'est de ces deux communes qu'il semble s'agir (à moins que d'autres ne viennent s'y ajouter) — devraient-elles intervenir financièrement pour permettre à quelques personnes qui ne souhaitent pas voter au lieu de leur domicile d'aller voter ailleurs ? Logiquement, et légalement, c'est aux communes où les électeurs sont domiciliés de supporter les dépenses électorales.

Un commissaire rappelle que la nouvelle rédaction de l'article 48 porte atteinte au caractère secret

verkiezingen wordt aangetast. Dit bezwaar moet ernstig worden genomen.

Een ander lid zegt dat hij zich levendig kan voorstellen wat de gevolgen zullen zijn in Voeren voor bepaalde personen die niet doen wat van hen wordt verwacht.

De Staatssecretaris merkt op dat het geheim der stemming fundamenteel is voor de democratie. Daarover is er geen verschil van mening mogelijk. Men kan wel van mening verschillen over de vraag hoe dat principe concreet moet worden geregeld.

Het amendement wordt ter stemming gelegd en verworpen met 19 tegen 2 stemmen.

Vervolgens wordt een subsidiair amendement voorgesteld :

« Tussen de woorden « de kiescolleges wordt » en « door de wet » in te voegen de woorden « voor elk in artikel 3bis bedoeld taalgebied. »

De verantwoording luidt :

« Door de tekst, zoals die door de Regering wordt voorgelegd, is het mogelijk om het even welk kiescollege samen te stellen : de wet kan een zeer kleine entiteit nemen, ofwel het hele grondgebied ofwel elke vorm daar tussenin.

Nog maar onlangs werd de apparentering tussen het Waalse arrondissement Nijvel en het Vlaamse arrondissement Leuven wettelijk onmogelijk gemaakt. Het was dan reeds voor de wetgever duidelijk dat qua kiescolleges eveneens naar homogene gebieden diende gestreefd te worden en dat een stemuitwisseling over de taalgrenzen heen diende vermeden te worden.

Deze formulering brengt ook mee dat het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde zal worden gesplitst. »

Volgens de Staatssecretaris is dit amendement strijdig met de doelstellingen die door de Regering worden nagestreefd. Hij vraagt de verwerping ervan.

Het amendement wordt verworpen met 19 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Er wordt een tweede amendement voorgesteld :

« In het enig artikel tussen de woorden « De samenstelling van de kiescolleges wordt », en de woorden « door de wet geregeld », de woorden « voor elke Gemeenschap » in te voegen. »

De verantwoording luidt :

« Het was de bedoeling van de preconstituante het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging tot buiten de provinciegrenzen uit te breiden.

des élections. Cet inconvénient doit être pris au sérieux.

Un autre membre explique qu'il imagine clairement quelles seront les conséquences à Fourons pour certaines personnes qui ne feront pas ce que l'on attend d'elles.

Le Secrétaire d'Etat fait remarquer que le caractère secret du vote est fondamental pour la démocratie. Aucune divergence de vues n'est possible à ce sujet. L'on peut certes avoir des opinions différentes quant à la question de savoir comment ce principe doit être réglé concrètement.

Mis aux voix, l'amendement est rejeté par 19 voix contre 2.

Un amendement subsidiaire est ensuite proposé :

« Insérer entre les mots « La constitution des collèges électoraux » et « est réglée par la loi » les mots « pour chacune des régions linguistiques visées à l'article 3bis. »

Il est justifié comme suit :

« Le texte, tel qu'il est proposé par le Gouvernement, permet de constituer n'importe quel collège électoral : la loi peut prendre une très petite entité ou l'ensemble du territoire ou encore toute formule intermédiaire.

Récemment encore, la loi a rendu impossible l'apparentement entre l'arrondissement wallon de Nivelles et l'arrondissement flamand de Louvain. Alors déjà, il était clair pour le législateur qu'il fallait tendre, en matière de collèges électoraux aussi, à des régions homogènes et éviter les échanges de voix par-dessus les frontières linguistiques.

Le texte que nous proposons entraîne la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. »

Pour le Secrétaire d'Etat, cet amendement est contraire aux objectifs poursuivis par le Gouvernement. Il en demande le rejet.

L'amendement est rejeté par 19 voix contre 1 et 1 abstention.

Un deuxième amendement est ensuite proposé :

« Insérer à l'article unique, entre les mots « La constitution des collèges électoraux est », et « réglée par la loi », les mots « pour chaque communauté. »

Il est justifié comme suit :

« L'intention du préconstituant était d'élargir le système de la représentation proportionnelle au-delà des provinces.

Maar het is nodig dat er grenzen worden bepaald, omdat anders het hele bestaande Belgische systeem in het gedrang kan komen. »

Volgens de Staatssecretaris loopt het amendement vooruit op een mogelijke regeling die bij gewone wet kan worden getroffen. Bovendien is er geen duidelijke territoriale omschrijving voor het woord « gemeenschap ».

Het amendement wordt verworpen met 17 tegen 3 stemmen, bij 1 onthouding.

Vervolgens wordt het volgend amendement ter tafel gelegd :

« Dit artikel te vervangen door de volgende bepaling :

« Enig artikel. — Artikel 48, eerste lid, van de Grondwet wordt aangevuld met de volgende bepaling :

« De wet kan bepaalde kiezers toelating verlenen om hun stem uit te brengen in een andere provincie dan die waarin de gemeente is gelegen waar zij hun woonplaats hebben. »

Het amendement wordt verantwoord als volgt :

« Indien de Regering van plan is slechts aan bepaalde kiezers de mogelijkheid te bieden om in een andere provincie een stem uit te brengen dan die waarin de gemeente gelegen is waarin zij hun woonplaats hebben, dan moet dat nader worden aangegeven. Er moet duidelijk worden vermeld dat het een uitzondering betreft. »

De Staatssecretaris merkt op dat het amendement een regeling invoert waartegen een commissielid heeft gewaarschuwd; het spreekt namelijk over « bepaalde kiezers ».

Van de andere kant verwijst de Staatssecretaris naar zijn inleidende uiteenzetting waarin hij gezegd heeft dat de Regering met de nieuwe tekst een doelstelling op korte termijn en een doelstelling op lange termijn, nl. de grotere kiesomschrijving, nastreeft.

Een lid merkt nog op dat de stemming door Belgen die in het buitenland wonen, door het amendement onmogelijk wordt gemaakt.

De indiener van het amendement stelt hierop voor de tekst als volgt te doen luiden :

« De wet kan de kiezers van bepaalde gemeenten toelating verlenen... »

Het aldus gewijzigde amendement wordt verworpen met 17 tegen 3 stemmen.

Il faut fixer des limites sous peine de permettre de remettre en cause tout le système belge actuel. »

Selon le Secrétaire d'Etat, l'amendement anticipe sur une disposition qui pourrait être prise par une loi ordinaire. En outre, il n'existe pas de circonscription territoriale précise correspondant au mot « communauté ».

L'amendement est rejeté par 17 voix contre 3 et 1 abstention.

L'amendement suivant est ensuite proposé :

« B. Remplacer cet article par la disposition suivante :

« Article unique. — L'article 48, alinéa premier, de la Constitution est complété par la phrase suivante :

« La loi peut autoriser certains électeurs à voter dans une autre province que celle dans laquelle est située la commune où ils sont domiciliés. »

Il est justifié comme suit :

« Si l'intention du Gouvernement est de limiter à certains électeurs la possibilité de voter dans une autre province que celle dans laquelle leur commune est située, il y a lieu de le préciser. Il faut donc marquer clairement qu'il s'agit d'une exception. »

Le Secrétaire d'Etat remarque qu'en parlant de « certains électeurs », l'amendement opte pour une solution contre laquelle un membre de la Commission avait formulé une mise en garde.

D'autre part, le Secrétaire d'Etat renvoie à son exposé introductif, dans lequel il a dit que le Gouvernement visait, par ce nouveau texte, un objectif à court terme et un objectif à long terme, à savoir une circonscription électorale plus grande.

Un membre fait encore remarquer que l'amendement supprime la possibilité pour les Belges résidant à l'étranger d'exercer leur droit de vote.

L'auteur de l'amendement propose alors de libeller le texte comme suit :

« La loi peut autoriser les électeurs de certaines communes... »

L'amendement ainsi modifié est rejeté par 17 voix contre 3.

Tenslotte wordt nog bij amendement voorgesteld een tweede artikel (nieuw) toe te voegen, luidende :

« Aan artikel 48 van de Grondwet wordt de volgende bepaling toegevoegd :

« Overgangsbepaling.

Tot de inwerkingtreding van de wet voorzien in artikel 48, eerste lid, blijven de kiescolleges samengesteld op basis van de wet van 12 april 1894 die het Kieswetboek vaststelt. »

De verantwoording luidt :

« Tot de nieuwe samenstelling der kiescolleges van kracht wordt, moet de continuïteit bij de volgende parlementsverkiezing(en) verzekerd blijven. Zoals de Regering dat bij andere artikels deed, dient ook hier een overgangsbepaling te worden voorzien. »

De Staatssecretaris merkt op dat deze bepaling overbodig is omdat het vanzelfsprekend is dat de kieswet, zoals deze thans geldt, van toepassing blijft tot zij gewijzigd wordt.

Dit amendement wordt verworpen met 17 stemmen tegen 1 stem, bij 3 onthoudingen.

Het enig artikel wordt hierna in stemming gebracht en aangenomen met 16 tegen 2 stemmen, bij 3 onthoudingen.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

De Rapporteurs,

De Voorzitter,

F. AERTS.

W. TAMINIAUX.

L. KELCHTERMANS.

Enfin, il est encore proposé par voie d'amendement d'ajouter un deuxième article (nouveau), libellé comme suit :

« L'article 48 de la Constitution est complété par la disposition suivante :

« Disposition transitoire.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi prévue à l'article 48, alinéa 1^{er}, la constitution des collèges électoraux continue d'être réglée par la loi du 12 avril 1894 établissant le Code électoral. »

La justification en est la suivante :

« Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution des collèges électoraux, la continuité doit demeurer assurée lors des prochaines élections législatives. Comme le Gouvernement l'a fait à d'autres articles, il y a lieu de prévoir ici également une disposition transitoire. »

Le Secrétaire d'Etat fait remarquer que cette disposition est superflue, étant donné qu'il est évident que la loi électorale telle qu'en vigueur actuellement reste applicable jusqu'à ce qu'elle soit modifiée.

Cet amendement est rejeté par 17 voix contre 1 et 3 abstentions.

Mis aux voix, l'article unique a été adopté par 16 voix contre 2 et 3 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Les Rapporteurs,

Le Président,

F. AERTS.

W. TAMINIAUX.

L. KELCHTERMANS.