

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1958-1959.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

SÉANCE DU 11 NOVEMBRE 1958.

Revision de l'article 47, alinéa 1^{er}, de la Constitution, par modification des mots « domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune ».

(Déclaration du pouvoir législatif, voir « Moniteur » n° 120 du 30 avril 1958.)

Rapport de la Commission de revision de la Constitution, par M. Allard.

SOMMAIRE

	Pages
I. Introduction	1
II. Travaux de la Commission constituée après la déclaration de revision du 14 mars 1954 :	
1. Le sens de la revision	9
2. La notion de domicile.	12
3. Les Belges au Congo.	13
4. La solution proposée	15
III. Travaux de la Commission constituée à la suite de la déclaration de révision constitutionnelle du 30 avril 1958.	

Les textes présentés par la Commission sont établis, quant à leur version néerlandaise, sur la base du projet de la Commission chargée de l'élaboration du texte néerlandais de la Constitution, tel qu'il a été approuvé, le 28 juin 1956, par une sous-commission commune de la Chambre des Représentants et du Sénat, sous réserve du droit d'amendement des commissions respectives et des deux Chambres elles-mêmes (Doc. Ch., session de 1955-1956, n° 420-1).

R. A 5562.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1958-1959.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

VERGADERING VAN 11 NOVEMBER 1958.

Herziening van artikel 47, 1^{ste} lid, van de Grondwet, door wijziging van de woorden « sedert ten minste zes maanden woonachtig zijn in dezelfde gemeente ».

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Staatsblad » n° 120 van 30 april 1958.)

Verslag van de Commissie voor herziening van de Grondwet, door de h. Allard.

INHOUD

	Blz.
I. Inleiding	1
II. Werkzaamheden van de Commissie ingesteld na de verklaring tot herziening van 14 maart 1954 :	
1. Betekenis van de herziening.	9
2. Het begrip woonplaats	12
3. De Belgen in Congo.	13
4. De voorgestelde oplossing	15
III. Werkzaamheden van de Commissie ingesteld na de verklaring tot herziening van de grondwet van 30 april 1958.	

De door de Commissie voorgedragen teksten zijn in de Nederlandse versie opgesteld aan de hand van het ontwerp van de Commissie, belast met de voorbereiding van de Nederlandse tekst van de Grondwet, zoals dat ontwerp op 28 juni 1956 werd goedgekeurd door een gemeenschappelijke subcommissie van Kamer en Senaat, onverminderd het recht van amendement door de voltallige Commissies en door beide Kamers (Gedr. St. K., zitting 1955-1956, n° 420-1).

R. A 5562.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1958-1959.

SÉANCE DU 11 NOVEMBRE 1958.

Rapport de la Commission de revision de la Constitution, par M. Allard.

Revision de l'article 47, alinéa 1, de la Constitution(1).

La Commission était composée de MM. :
De Commissie was samengesteld uit de hh. :

STRUYE, président, *voorzitter*; ALLARD, ANCOT, BUISSET, CHOT, CUSTERS, DE BAECK, DEHOUSSE, DERBAIX, LAGAE, LILAR, MOLTER, MOREAU DE MELEN, NIHOUL, ORBAN, PHOLIEN, ROLIN, SLEDSSENS, TROCKET, VAN REMOORTELE et VERMEYLEN.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a estimé devoir reprendre le texte du rapport présenté au Sénat par la Commission constituée à la suite de la déclaration de révision publiée au *Moniteur belge* du 14 mars 1954.

En voici le texte :

I. — INTRODUCTION.

Les origines du régime représentatif en Belgique sont complexes et les historiens sont divisés. Les différentes conceptions en présence se rattachent néanmoins à deux thèses. La première considère que la source de nos institutions représentatives n'est autre que l'organisation corporative de la société médiévale : la désignation des doyens et des dirigeants des métiers par les maîtres, les compagnons et parfois même les apprentis, constituerait la première manifestation d'une tendance démocratique. La seconde thèse soutient que l'évolution des institutions politiques est prépondérante et que l'élection des magistrats urbains inaugure le régime représentatif belge.

Comme le remarque M. John Gilissen (2) : « La thèse institutionnelle s'oppose ainsi à la thèse constitutionnelle; la parlementaire à la corporatiste » Et, avec raison, le même auteur formule implicitement des réserves quant à l'adoption de l'une ou de l'autre thèse « parce que les préoccupa-

R. A 5562.

(1) Voir la déclaration du pouvoir législatif (*Moniteur* n° 120 du 30 avril 1958).

(2) *Le régime représentatif avant 1790 en Belgique*, La Renaissance du Livre, Bruxelles, 1952.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1958-1959.

VERGADERING VAN 11 NOVEMBER 1958.

Verslag van de Commissie voor herziening van de Grondwet, door de h. Allard.

Herziening van artikel 47, lid 1, van de Grondwet(1).

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Uw Commissie was van oordeel dat zij het verslag diende over te nemen dat aan de Senaat werd uitgebracht door de Commissie, ingesteld na de verklaring tot herziening welke in het *Belgisch Staatsblad* van 14 maart 1954 is verschenen.

Het verslag luidt als volgt :

I. — INLEIDING.

De oorsprong van het vertegenwoordigend stelsel in België is moeilijk te achterhalen en de geschiedschrijvers zijn het met elkaar niet eens. De verschillende opvattingen kunnen evenwel tot twee thesen teruggebracht worden. Volgens de eerste is de bron van onze vertegenwoordigende instellingen te zoeken in ons middeleeuws gildewezen : de aanwijzing van de dekens der ambachten door de meesters, de gezellen en soms zelfs de leerlingen, zou de eerste uiting zijn van een democratische strekking. Volgens de tweede thesis is de evolutie van de politieke instellingen overwegend, en luidde de verkiezing van stedelijke magistraten het Belgisch vertegenwoordigend stelsel in.

Zoals de h. John Gilissen opmerkt (2), staat aldus de institutionele thesis tegenover de constitutionele thesis, de parlementaire tegenover de corporatistische. En terecht maakt dezelfde schrijver impliciet voorbehoud tegen de aanneming van één van beide thesen, omdat de politieke over-

R. A 5562.

(1) Zie de verklaring van de wetgevende macht (*Staatsblad* n° 120 van 30 april 1958).

(2) *Le régime représentatif avant 1790 en Belgique*, « La Renaissance du Livre », Brussel, 1952.

tions politiques de leurs défenseurs n'ont pas toujours permis la recherche désintéressée de la vérité historique».

Il est certain que le régime des corporations et le développement des villes ont joué un grand rôle dans notre histoire politique. Mais il est non moins certain que les institutions grecques et romaines ont exercé une profonde influence. Les ordres religieux ont assuré la conservation de techniques électorales fort anciennes (1) et nous ont ainsi transmis le principe du vote écrit et secret, instauré par la loi Papiria (2), plus de cent ans avant Jésus-Christ. Fixer l'origine exacte de nos dispositions électorales est donc presque impossible.

Dans le cas précis qui nous occupe, la condition de domicile pour les électeurs, il semble pourtant nécessaire d'insister sur l'influence de l'organisation urbaine. Légèrement antérieure aux premières associations professionnelles, elle permet aux bourgeois (par un système d'élections à plusieurs degrés) de contribuer à l'administration de la ville. Les conditions auxquelles doivent répondre les électeurs sont diverses et plus ou moins sévères suivant les cités, mais une d'entre elles est partout exigée : l'appartenance à la ville, la citoyenneté, dont la justification est fournie par le domicile. Lorsque le nombre des électeurs est limité, le droit de vote n'appartient qu'aux plus anciens bourgeois; peu à peu il est étendu aux autres habitants, mais il est exceptionnel qu'il soit accordé aux étrangers venus s'établir dans la ville. Ceux-ci auront également de grandes difficultés à devenir membres de certaines corporations, notamment à Liège. Même à Bruges où les commerçants étrangers jouissaient de nombreux privilèges, les droits politiques relatifs à l'administration d'une cité qui devait sa richesse aux marchands allemands et italiens, étaient farouchement réservés aux habitants. En matière judiciaire on alla jusqu'à forcer l'abbé de Saint-Martin de Tournai à quitter son couvent et à élire domicile dans la ville avant de l'admettre à plaider devant les échevins (3).

La condition de domicile, exigée pour les élections urbaines, n'était, en somme, qu'un procédé pratique pour établir la citoyenneté à une époque où les registres de population n'existaient pas ou étaient rudimentaires.

Remarquons enfin que les électeurs des villes avaient, si réduite fût-elle, une influence aux assemblées provinciales et nationales. Le « plein Parlement » de Flandre (1306) comprenait les échevins de 32 villes; aux Etats provinciaux les délégués des « bonnes villes » (c'est-à-dire, celles qui relevaient directement du prince) formaient le Tiers-Etat;

(1) L. MOULIN, *Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes* dans la *Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*, avril-juin 1953.

(2) La loi Papiria ne faisait d'ailleurs que reprendre le principe des lois Gabinia (élections) et Cassia (Comices judiciaires) légèrement antérieures. Voir MAINZ, *Cours de Droit romain*, Bruxelles 1876.

(3) *Corpus chron. Flandr.*, tome I, P. 134, cité par H. Pirenne.

wegingen van hun verdedigers niet steeds een belangeloos zoeken naar de historische waarheid mogelijk hebben gemaakt.

Het staat vast dat het gildewezen en de ontwikkeling van de steden in onze politieke geschiedenis een grote rol hebben gespeeld. Maar het is al even zeker dat ook de Griekse en Romeinse instellingen een diepgaande invloed hebben uitgeoefend. Dank zij de kloosterorden zijn zeer oude kiesmethoden bewaard gebleven (1) en werd ons o.m. het beginsel van de geheime schriftelijke stemming overgeleverd, dat ruim honderd jaar vóór Christus ingevoerd werd bij de lex Papiria (2). De juiste oorsprong van onze kiesvoorschriften aanwijzen is dus nagenoeg onmogelijk.

In het hier behandelde geval, de voorwaarde van woonplaats voor de kiezers, menen wij evenwel de nadruk te moeten leggen op de invloed van de stedelijke organisatie. Iets vroeger ontstaan dan de eerste vakverenigingen, stelt zij de burgers (door getrapte verkiezingen) in staat om deel te nemen aan het stadsbestuur. De voorwaarden waaraan de kiezers moeten voldoen, verschillen en zijn meer of minder streng volgens de steden, maar overal wordt deze ene eis gesteld : behoren tot de stad, tot het burgerschap, wat bewezen wordt door de woonplaats. Wanneer het aantal kiezers beperkt is, komt het stemrecht alleen aan de oudste burgers toe; langzamerhand wordt het uitgebreid tot de overige inwoners, doch het wordt alleen bij uitzondering toegekend aan vreemdelingen die zich in de stad komen vestigen. Dezen zullen ook grote moeilijkheden ondervinden om lid te worden van sommige gilden, met name te Luik. Zelfs te Brugge, waar de vreemde kooplieden talrijke voorrechten genoten, waren de politieke rechten in verband met het bestuur van de stad, die haar rijkdom te danken had aan Duitse en Italiaanse kooplieden, alleen aan de eigen inwoners toegekend. Dit ging in gerechtszaken zo ver dat de abt van Sint-Maarten te Doornik gedwongen werd zijn klooster te verlaten en een woonplaats in de stad te kiezen om voor de schepenen te mogen pleiten (3).

De voorwaarde van woonplaats voor de stedelijke verkiezingen was eigenlijk maar een praktisch middel om het burgerschap vast te stellen in een tijd toen de bevolkingsregisters zo goed als niet bestonden.

Ten slotte zij opgemerkt dat de stedelijke kiezers een invloed hadden, hoe gering ook, in de provinciale en nationale vergaderingen. In het « Volle Parlement » van Vlaanderen (1306) hadden de schepenen van 32 steden zitting; in de provinciale staten vormden de afgevaardigden van de « goede steden » (d.w.z. die rechtstreeks van de vorst afhingen) de derde

(1) L. MOULIN, *Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes* in de *Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*, april-juni 1953.

(2) De lex Papiria nam overigens alleen het beginsel over uit de lex Gabinia (verkiezingen) en de lex Cassia (rechterlijke Commitia) die iets vroeger tot stand kwamen. Zie MAINZ, *Cours de Droit romain*, Brussel, 1876.

(3) *Corpus chron. Flandr.*, deel I, blz. 134, aangehaald door H. Pirenne.

les cités envoyaient un, deux ou trois représentants aux États Généraux. La condition de domicile était donc, dans une certaine mesure, une condition de l'électorat général.

Un membre de la Commission a fait remarquer qu'une des causes de la territorialité de nos lois électorales provient de ce que l'ancien impôt était un impôt de répartition. Le prince, s'adressant aux États de province, demandait une somme globale qui devait être votée par une représentation équitable des différentes régions et des différentes villes. Le travail des États consistait à transférer la somme globale due, par exemple, par la Flandre, en sommes dues par les différentes cités, châtellenies et comtés. Il fallait nécessairement descendre jusqu'au domicile paroissial pour fixer la quote-part de chacun.

* * *

Le décret de la Constituante du 22 décembre 1789 fixa à un an la durée de la résidence exigée pour être admis à voter dans les Assemblées primaires.

C'est de cette époque que date l'idée du domicile politique ou électoral qui pouvait être distinct du domicile réel.

* * *

Dans son *Traité de Droit civil*, Marcel Planiol écrit (tome 1^{er}, page 215) :

« Au moment où le Code a été rédigé, il existait une seconde espèce de domicile : c'était le domicile politique. Aux termes de la Constitution du 23 frimaire an VIII, l'exercice des *droits de cité* était localisé dans une commune unique, pour les candidats comme pour les électeurs. Pour les y exercer, il fallait remplir deux conditions : 1^o se faire inscrire sur les registres civiques de la commune ; 2^o y posséder un domicile spécial qui s'acquerrait par une année de résidence et se perdait par une année d'absence (art. 6). Il y avait donc alors un domicile politique distinct du domicile ordinaire et soumis à des règles différentes. C'est ce qui explique pourquoi le Code civil, quand il réglemente le domicile a soin de préciser qu'il le fait seulement « *quant à l'exercice des droits civils* » (art. 102). En s'exprimant ainsi, il a voulu indiquer qu'il ne dérogeait point aux règles établies par les lois politiques.

« Mais depuis ce temps, notre droit électoral a changé. Les registres civiques ont cessé d'être tenus. Quand les lois actuelles parlent du domicile pour l'exercice des droits politiques, elles se réfèrent au domicile ordinaire, tel qu'il est réglé par le Code civil. »

* * *

stand; de steden vaardigden een, twee of drie vertegenwoordigers af naar de Staten-Generaal. De voorwaarde van woonplaats was dus tot op zekere hoogte een voorwaarde om deel te nemen aan de algemene verkiezingen.

Een lid van uw Commissie maakte de opmerking dat een van de oorzaken van het territoriaal karakter van onze kieswet hierin gelegen is, dat de oude belasting een omslagbelasting was. Wanneer de vorst zich tot de Provinciale Staten richtte, vroeg hij een globaal bedrag, dat toegestaan moest worden door een billijke vertegenwoordiging van de verschillende streken en steden. Het werk van de Staten bestond er nu in om dat globale bedrag, dat bij voorbeeld verschuldigd was door Vlaanderen, om te slaan over de verschillende steden, kastellen en graafschappen. Om ieders aandeel te bepalen moest men noodzakelijk terruggaan tot de parochiale woonplaats.

* * *

Het decreet van de Grondwetgevende Vergadering van 22 december 1789 stelde de duur van het verblijf om te mogen stemmen in de lagere Vergaderingen, op één jaar.

Uit die tijd dagtekent het begrip politieke woonplaats of kieswoonplaats, die onderscheiden kon zijn van de werkelijke woonplaats.

* * *

In zijn *Traité de Droit civil* schrijft Marcel Planiol (deel I, blz. 215) :

« Toen het Wetboek opgesteld werd, bestond er een tweede soort van woonplaats : de politieke woonplaats. Luidens de Grondwet van 23 frimaire jaar VIII, moesten de *burgerschapsrechten* uitgeoefend worden in één gemeente, en dit gold zowel voor kandidaten als voor kiezers. Daarbij moest voldaan worden aan twee eisen : 1^o zich laten inschrijven in de burgerschapsregisters van de gemeente ; 2^o er een speciale woonplaats bezitten die verkregen werd door een jaar verblijf ter plaatse en teloorging door een jaar afwezigheid (art. 6). De politieke woonplaats was dus onderscheiden van de gewone woonplaats, en er golden andere regels voor. Hierdoor is het te verklaren waarom het Burgerlijk Wetboek bij de regeling van de woonplaats nader bepaalt dat dit alleen gebeurt « *wat betreft de uitoefening der burgerlijke rechten* » (art. 102). De bedoeling hiervan is dat het niet wilde afwijken van de regelen, in de politieke wetten neergelegd.

« Ons kiesrecht is sedert die tijd evenwel veranderd. De burgerschapregisters worden thans niet meer bijgehouden. Waar de tegenwoordige wetten spreken van de woonplaats voor de uitoefening van de politieke rechten, bedoelen ze de gewone woonplaats, zoals deze geregeld is in het Burgerlijk Wetboek. »

* * *

Le Congrès national, suivant les conclusions de sa section centrale, abandonna à la loi électorale le soin de fixer les conditions requises pour être électeur; seules les conditions d'éligibilité devaient figurer dans notre Charte fondamentale. C'est ainsi que la Constitution de 1831 ne prévoyait aucune disposition relative au domicile des électeurs.

On en vint à l'abrogation des lois qui avaient traité du domicile politique sous le régime français et à l'unité de domicile pour l'exercice des droits civils et politiques. Le domicile se définit en matière civile et politique comme le lieu du principal établissement.

Il n'est pas sans intérêt de mettre en regard de ce que dit Planiol, ce qu'écrivait Laurent dans ses *Principes de Droit civil* (tome II, page 103) :

« L'article 102 limite le domicile réel à l'exercice des droits civils. Il suppose qu'il y a des droits politiques qui peuvent être exercés à un autre domicile. En effet, d'après les lois françaises, on distingue, le domicile civil du domicile politique. Cette distinction était très marquée sous l'empire de la Constitution de l'an VIII.... Le domicile politique était indépendant du domicile civil, comme le dit formellement le décret du 17 janvier 1806. Cette différence n'existe plus d'après la législation belge; les droits politiques, tels que le droit d'élection, s'exercent au domicile réel. (Loi électorale du 3 février 1831, article 19). »

Dès 1835, un arrêt de cassation avait proclamé que le domicile politique ne peut être séparé du domicile réel (*Pasicrisie* 1835, I. P. 49).

Nous verrons plus loin que cette identité fut atténuée plus tard par le législateur.

* * *

Les propositions de revision de l'article 47 de la Constitution, déposées en 1870 (M. Demeur), 1883 (M. Janson) et 1887 (M. Houzeau de Lehaie), toutes trois rejetées d'ailleurs, ne visaient que l'élargissement du corps électoral. Aucune ne suggérait l'introduction de la condition de domicile dans notre pacte fondamental.

* * *

C'est en 1892 que le Gouvernement proposa d'exiger une résidence d'un an au moins dans la même commune pour l'exercice du droit de vote. De leur côté, MM. Hanssens, Nothomb, Henricot et Helleputte proposèrent un minimum de deux ans, alors que MM. Janson et Féron suggéraient simplement que cette question fût réglée par la loi électorale.

On sait que les Constituants de 1893 adoptèrent la solution préconisée par le Gouvernement. (Voir rapports de M. Surmont de Volsberghe, Sénat, n° 56 et n° 59, du 21 et du 27 avril 1893).

Het Nationaal Congres liet volgens de conclusies van de middenafdeling aan de kieswet de zorg over om de kiesvoorwaarden te bepalen; alleen de voorwaarden van verkiesbaarheid moesten in onze Grondwet voorkomen. En zo kwam het dat de Grondwet van 1831 geen enkele bepaling inhield omtrent de woonplaats van de kiezers.

Het kwam tot opheffing van de wetten die betrekking hadden op de politieke woonplaats onder het Frans bewind en tot eenheid van woonplaats voor de uitoefening van de burgerlijke en politieke rechten. In burgerlijke en politieke zaken wordt de woonplaats bepaald als de plaats waar het hoofdverblijf gevestigd is.

Het is niet zonder belang de uitspraak van Planiol even te vergelijken met die van Laurent in zijn *Principes de Droit civil* (deel II, blz. 103) :

« Artikel 102 beperkt de werkelijke woonplaats tot de uitoefening van de burgerlijke rechten. Het veronderstelt dat er politieke rechten zijn die in een andere woonplaats kunnen worden uitgeoefend. Immers, volgens de Franse wetten wordt er een onderscheid gemaakt tussen de burgerlijke en de politieke woonplaats. Dit onderscheid was zeer scherp volgens de Grondwet van het jaar VIII... De politieke woonplaats was onafhankelijk van de burgerlijke woonplaats, zoals uitdrukkelijk bepaald was in het decreet van 17 januari 1806. Volgens de Belgische Wetgeving bestaat dit verschil niet meer; de politieke rechten, zoals bv. het kiesrecht, worden uitgeoefend in de werkelijke woonplaats. (Kieswet van 3 februari 1831, art. 19.) »

In 1835 reeds had een arrest van het Hof van Verbreking vastgesteld dat de politieke woonplaats niet gescheiden mocht worden van de werkelijke woonplaats (*Pasicrisie*, 1835, I. P. 49).

Wij zullen verder zien dat deze eenheid van woonplaats later door de wetgever gemilderd werd.

* * *

De voorstellen tot herziening van artikel 47 van de Grondwet, ingediend in 1870 (Demeur), 1883 (Janson) en 1887 (Houzeau de Lehaie), die overigens alle drie verworpen werden, hadden alleen een uitbreiding van het kiezerskorps op het oog. Geen van de drie gaf in overweging de voorwaarde van woonplaats in onze Grondwet op te nemen.

* * *

In 1892 stelde de Regering voor om een verblijf van ten minste één jaar in dezelfde gemeente te eisen voor de uitoefening van het stemrecht. Hunnerzijds stelden de heren Hanssens, Nothomb, Henricot en Helleputte een minimum van twee jaar voor, terwijl de heren Janson en Féron eenvoudig in overweging gaven om deze zaak in de kieswet te regelen.

Zoals bekend, namen de Grondwetgevers van 1893 de oplossing van de Regering aan. (Zie verslagen van de h. Surmont de Volsberghe, Senaat, n° 56 en 59, van 21 en 27 april 1893).

Pourquoi cette insistance soudaine à exiger une condition de domicile? Pourquoi l'obstination de certains pour un minimum de deux ans de résidence? Les travaux préparatoires ne révèlent pas les mobiles des partisans de la condition de domicile.

On en est réduit à quelques hypothèses :

1^o les Constituants ont désiré que les électeurs aient eu le temps d'acquérir une connaissance suffisante des situations locales. Cette raison peut être valable pour les élections communales, mais elle est des plus faibles pour le renouvellement des Chambres;

2^o la fixité du domicile donne une garantie d'ordre et est l'indice d'une situation sociale plus ou moins stable. Comme l'a écrit O. Orban, elle «exclut les vagabonds»;

3^o la condition de domicile tempère en partie le suffrage universel même mitigé par le vote plural ;

4^o on a voulu éviter le déplacement d'électeurs en vue d'influencer le résultat des consultations. Dans certains arrondissements il ne fallait que quelques dizaines de voix pour changer la majorité.

Comme nous le verrons plus loin, le législateur de 1894 fut plus explicite que le Constituant.

L'exposé des motifs de la loi du 12 avril 1894 dit notamment :

« Le but de la condition de durée du domicile est d'écarter de l'urne les vagabonds, les personnes qui n'ont aucun domicile stable et non ceux que les nécessités légitimes de leur profession obligent à des déplacements. »

* *

En aucun cas, les Constituants n'avaient voulu que le transfert du domicile entraînaît la perte du droit électoral. « L'électeur transférant son domicile d'une commune à une autre, conserve pendant un an son droit électoral dans la commune qu'il a quittée », écrivait M. Surmont de Volsberghe dans son rapport au Sénat (n^o 56, Sénat, 21 avril 1893). O. Orban précise que « l'individu qui change de domicile reste électeur dans son ancienne commune, aussi longtemps qu'il n'a pas acquis un domicile dans sa nouvelle résidence, moyennant toutefois une double condition exigée par la loi électorale : la déclaration de départ dans la commune que l'on quitte, la déclaration d'établissement de domicile dans la commune que l'on vient habiter ». (*Droit constitutionnel*, tome II, p. 23).

Mais certains électeurs omettaient ces déclarations ou tardaient à les faire. Des erreurs administratives se produisaient et l'on conçoit qu'il eût été difficile de garder des listes électorales à jour avec une condition de domicile d'un an, alors que des élections (sans compter les renouvellements extraordinaires) avaient lieu tous les deux ans.

Waarom ineens zoveel aandrang om een voorwaarde te stellen inzake woonplaats? Waarom zoveel hardnekkigheid bij sommigen om een minimum van twee jaar verblijf te eisen? De voorbereidende werkzaamheden lichten ons niet in over de beweegredenen van de voorstanders van dit systeem.

Wij kunnen alleen enkele hypothesen uitbrengen :

1^o de Grondwetgevers verlangden dat de kiezers de tijd zouden hebben om voldoende vertrouwd te geraken met de plaatselijke toestanden. Deze redenen kan wel gelden voor de gemeenteraadsverkiezingen, doch is zeer zwak voor de hernieuwing van de Kamers;

2^o de vastheid van woonplaats geeft een waarborg van orde en wijst op een min of meer vaste sociale toestand. Zoals O. Orban schrijft, zij sluit de landlopers uit;

3^o de voorwaarde van woonplaats tempert gedeeltelijk het algemeen stemrecht, hoewel reeds verzacht door het meervoudig stemrecht;

4^o men wilde een verplaatsing van kiezers voorkomen die het resultaat van de verkiezingen kon beïnvloeden. In sommige arrondissementen waren enkele tientallen stemmen genoeg om de meerderheid te doen omslaan.

Zoals wij verder zullen zien, was de wetgever van 1894 uitdrukkelijker dan de Grondwetgever.

In de memorie van toelichting bij de wet van 12 april 1894 lezen wij onder meer :

« De opgelegde duur van het verblijf heeft niet ten doel degenen die ter wille van hun beroep tot verplaatsingen gedwongen worden, van de stembus verwijderd te houden, maar wel de landlopers, de personen die geen vaste woonplaats hebben. »

* *

In geen geval wilden de Grondwetgevers dat een verandering van woonplaats tot verlies van het kiesrecht zou leiden. « De kiezer, die zijn woonplaats naar een andere gemeente overbrengt, behoudt een jaar lang zijn kiesrecht in de gemeente die hij verlaten heeft », zo schreef de h. Surmont de Volsberghe in zijn verslag voor de Senaat (n^o 56, Senaat, 21 april 1893). O. Orban zegt verder dat « hij die van woonplaats verandert, kiezer blijft in zijn oude gemeente zolang hij geen domicilie verkregen heeft in zijn nieuw verblijf, waarbij evenwel een tweevoudige voorwaarde gesteld wordt in de kieswet : aangifte van vertrek in de gemeente die men verlaat, aangifte van vestiging metterwoon in de gemeente die men komt bewonen » (*Droit constitutionnel*, deel II, blz. 23).

Doch sommige kiezers verzuimden deze aangifte te doen of lieten het aanslepen. Er ontstonden administratieve vergissingen en het ware dan ook begrijpelijkerwijze moeilijk geweest om de kiezerslijsten bij te houden met als voorwaarde een jaar woonplaats, terwijl de verkiezingen (zonder te rekenen met de buitengewone vernieuwingen) om de twee

Errera soulignait ces difficultés lorsqu'il écrivait : « On comprend que cette condition de domicile donne lieu à un grand nombre de déchéances, de difficultés pratiques et de procès qui ont fait naître une jurisprudence touffue en cette matière. » (*Traité de Droit public belge*, 1918, page 143.)

* *

La loi du 9 mai 1919, préjugant de la revision constitutionnelle, fixa à six mois la condition de domicile. Il est vrai qu'il eût été impossible (vu le grand nombre de modifications à apporter aux listes électorales de 1912 et 1914) et injuste à l'égard des combattants et des réfugiés d'exiger une résidence d'un an.

Les Constituants avalisèrent la loi du 9 mai 1919 en ramenant de un an à six mois le minimum de durée du domicile. Il semble pourtant qu'ils n'attachèrent pas grande importance à cette disposition, la Commission de la Chambre ayant d'abord envisagé de laisser régler cette question par la loi électorale. Mais la Commission fut influencée par le désir d'éviter la fraude « qui pourrait résulter de l'électeur itinérant ». (Rapport de M. Troclet, Chambre, n° 288, 20 mai 1920).

* *

En 1938, MM. Noël et Minnaert proposèrent au Sénat la revision de l'article 47 de la Constitution. Les auteurs de cette proposition estimaient que la condition de domicile avait pour effet « d'exclure du vote un grand nombre de citoyens appartenant aux classes laborieuses et que les conditions économiques amènent contre leur gré à devoir changer fréquemment de domicile ».

La Commission sénatoriale de l'Intérieur estima que la proposition était recevable, « mais que son adoption devant amener une dissolution du Parlement, il n'y avait pas lieu de demander au Sénat de la prendre en considération ».

* *

Le 25 juin 1953, le Gouvernement proposa la revision de l'article 47, alinéa premier, en considérant que la condition de domicile avait cessé d'être nécessaire.

Lors d'une intervention à la Commission de la Chambre, M. le Ministre de l'Intérieur déclara qu'en égard aux très fréquents changements de domicile, l'heure était venue de ne plus imposer à l'électeur une période obligatoire de résidence fixe dans une même commune; au surplus, le danger de double inscription serait moindre sous le nouveau régime que dans le système actuel.

jaren plaats hadden. Errera wijst op deze moeilijkheden waar hij schrijft : « Het is te begrijpen dat deze voorwaarde aanleiding geeft tot een groot aantal vervallenverklaringen, praktische moeilijkheden en processen die op dit gebied een uitgebreide rechtspraak hebben doen ontstaan. » (*Traité de Droit public belge*, 1918, blz. 143).

* *

De wet van 9 mei 1919 stelde in het vooruitzicht van de grondwetsherziening de voorwaarde van woonplaats op zes maanden. Weliswaar zou het onmogelijk geweest zijn (gelet op het groot aantal wijzigingen die in de kiezerslijsten van 1912 en 1914 aangebracht moesten worden) en onrechtvaardig ten opzichte van strijders en vluchtelingen, een verblijf van één jaar te eisen.

De Grondwetgevers bekrachtigden de wet van 9 mei 1919 en brachten de minimumduur van één jaar tot zes maanden terug. Zij schenen echter niet zoveel belang te hechten aan deze bepaling, aangezien de Kamercommissie eerst had overwogen om deze zaak te laten regelen in de kieswet. Maar de Commissie werd beïnvloed door het verlangen om bedrog « dat van rondreizende kiezers kon uitgaan », te voorkomen. (Verslag van de h. Troclet, Kamer, n° 288, 20 mei 1920).

* *

In 1938 stelden de hh. Noël en Minnaert aan de Senaat voor, artikel 47 van de Grondwet te wijzigen. De indieners van dit voorstel waren van oordeel dat de voorwaarde van woonplaats leidde tot uitsluiting van een groot aantal burgers van de arbeidende klasse die door de economische toestanden tegen wil en dank tot veelvuldige veranderingen van woonplaats gedwongen worden.

De Senaatscommissie van Binnenlandse Zaken achtte het voorstel ontvankelijk, « doch, aangezien zijn aanneming de ontbinding van het Parlement voor gevolg moet hebben, bestaat er geen aanleiding om den Senaat te verzoeken het in overweging te nemen ».

* *

Op 25 juni 1953 stelde de Regering voor, artikel 47, eerste lid, te wijzigen op grond van de beschouwing dat de voorwaarde van woonplaats niet meer noodzakelijk was.

Voor de Kamercommissie verklaarde de Minister van Binnenlandse Zaken dat, ten overstaan van de zeer vaak voorkomende veranderingen van woonplaats, de tijd gekomen was om de kiezer niet langer te verplichten, gedurende een bepaalde termijn een vast verblijf te hebben in dezelfde gemeente; bovendien zou het gevaar van dubbele inschrijving geringer zijn met het nieuwe systeem.

Estimant que les conditions légales de résidence avaient été notablement assouplies et que l'on était de toute façon électeur soit dans l'ancienne, soit dans la nouvelle commune, la Commission ne suivit pas le Ministre.

La Chambre des Représentants adopta les conclusions de sa Commission et ne proposa pas la revision de l'alinéa premier de l'article 47, malgré un amendement de M. Lahaye, qui voulut voir régler la question du droit de vote des Belges résidant au Congo.

Le Sénat, au contraire, saisi de deux propositions dues l'une à l'initiative de M. Sledsens, l'autre à l'initiative de M. Yernaux, proposa la suppression ou la modification des mots « domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune ».

Le Sénat se fondait sur les considérations suivantes :

1^o les arguments invoqués en faveur de la condition de domicile à l'époque du suffrage universel paraissent très faibles ;

2^o l'application des lois électorales rend la condition de domicile inutile ou lui donne une portée presque abusive ;

3^o cette condition est un obstacle à la libre circulation des personnes.

La Chambre des Représentants, admettant que les Chambres constituantes puissent examiner la possibilité de modifier le délai prévu pour le domicile, se prononça pourtant en faveur du maintien de l'obligation de domicile dans une commune belge. M. le Ministre de l'Intérieur observa qu'il fallait maintenir l'idée de l'établissement du domicile en Belgique.

Le Sénat, tout en demeurant d'avis que la suppression de la condition de domicile n'eût comporté que des avantages, se rallia à la formule de la Chambre, qui n'envisageait que la modification des mots « domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune ».

* *

La plupart des constitutions étrangères (surtout les plus récentes) ne font pas mention d'une condition de domicile exigée des électeurs. Il en est ainsi en Albanie, Allemagne (Est et Ouest), Bulgarie, Etats-Unis, France, Grèce, Hongrie, Inde, Irlande, Italie, Lichtenstein, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Tchécoslovaquie, Thaïlande, Turquie et U.R.S.S.

Quelques chartes fondamentales se bornent à indiquer que l'électeur doit être domicilié dans le pays : Luxembourg, Sarre et Suisse.

La condition de domicile s'accompagne d'une durée minimum en Islande (cinq ans) et en Norvège (cinq ans.)

Daar de Commissie van oordeel was dat de wettelijke verblijfsvoorwaarden aanzienlijk versoepeld waren en dat ieder in elk geval kiezer was of wel in zijn vroegere, of wel in zijn nieuwe gemeente, sloot zij zich niet aan bij de Minister.

De Kamer der Volksvertegenwoordigers nam de conclusies van haar Commissie aan en stelde de herziening van artikel 47, eerste lid, niet voor, in weerwil van een amendement van de h. Lahaye, die het stemrecht van de Belgen in Congo wenste geregeld te zien.

De Senaat, die twee voorstellen te behandelen had, een van de h. Sledsens en een van de h. Yernaux, stelde integendeel voor, de woorden « sedert ten minste zes maanden woonachtig zijn in dezelfde gemeente », te doen vervallen of te wijzigen.

De Senaat ging hierbij uit van de volgende overwegingen :

1^o de argumenten die aangevoerd werden ten tijde van het algemeen stemrecht, lijken zeer zwak ;

2^o de toepassing van de kieswetten maakt de voorwaarde van woonplaats nutteloos, en geeft er bijna het karakter van een misbruik aan ;

3^o deze voorwaarde is een hinderpaal voor het vrije verkeer van personen.

De Kamer der Volksvertegenwoordigers nam aan, dat de Grondwetgevende Vergadering de mogelijkheid kan onderzoeken om de domicilie-duur te wijzigen en sprak zich derhalve uit voor handhaving van de verplichte woonplaats in een Belgische gemeente. De Minister van Binnenlandse Zaken merkte op dat het denkbeeld van vestiging van de woonplaats in België behouden moest worden.

Hoewel de Senaat van mening bleef dat de afschaffing van de voorwaarde van woonplaats niet anders dan voordelen zou hebben gehad, sloot hij zich evenwel aan bij de formule van de Kamer, volgens welke alleen de woorden « sedert ten minste zes maanden woonachtig zijn in dezelfde gemeente » gewijzigd zouden worden.

* *

De meeste vreemde grondwetten (vooral de jongere) maken geen melding van een voorwaarde van woonplaats voor de kiezers. Dit is onder meer het geval in Albanië, Oost- en West-Duitsland, Bulgarije, de Verenigde Staten, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, India, Ierland, Italië, Lichtenstein, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Zweden, Tsjecho-Slowakije, Thailand, Turkije en de U.S.S.R.

In enige grondwetten wordt alleen vermeld dat de kiezer in het land moet wonen : Luxemburg, Saarland en Zwitserland.

Een minimum-termijn is bepaald in IJsland (vijf jaar) en in Noorwegen (vijf jaar).

En Autriche on exige un domicile dans la province; en Erythrée il faut un an de résidence dans la circonscription électorale.

La constitution danoise parle d'un « domicile fixe » (sans précision de durée) et la constitution syrienne (avant le récent changement de régime) indiquait que les électeurs devaient être « inscrits au registre de l'état civil. »

Notre Constitution est la seule à exiger le domicile dans une région territoriale aussi restreinte que la commune.

* * *

Si nous admettons, comme nous le ferons plus loin, que les pouvoirs du Constituant sont limités à la *modification* des mots: « *domiciliés depuis six mois au moins, dans la même commune* », les modifications possibles sont réduites au minimum: une modification de la durée du domicile, une modification du lieu où ce domicile doit être établi ou une combinaison de ces deux modifications.

a) *Durée du domicile.*

La durée peut être réduite, supprimée ou maintenue à six mois. L'augmenter, outre que ce serait contraire aux vœux des membres des Chambres dissoutes, ne ferait qu'accroître les inconvénients signalés.

Réduire la durée de domicile dans la même commune, évitera à certains citoyens la perte temporaire du droit de vote, mais n'éliminera pas toutes les difficultés qui seront peut-être à nouveau invoquées lors d'une révision ultérieure.

Supprimer la durée irait peut-être à l'encontre du désir de quelques membres de la Chambre.

Maintenir la durée ne tiendrait aucun compte de la volonté des Chambres pré-constituantes.

b) *Domicile dans la même commune.*

Dans son *Droit constitutionnel*, M. Wigny justifie comme suit la condition de domicile:

« Elle souligne le caractère territorial des collèges électoraux, elle rend plus aisé l'établissement des listes électorales, elle facilite l'accomplissement de l'obligation du vote. »

Ces raisons ne sont pas essentielles pour exiger les six mois de domicile dans la même commune.

En effet:

— le caractère territorial des collèges électoraux serait tout aussi bien souligné par la résidence dans l'arrondissement électoral puisque l'article 47 ne vise, en principe, que les élections législatives;

In Oostenrijk moet de kiezer gevestigd zijn in de provincie. In Erythrea moet hij sedert een jaar verblijven in het kiesdistrict.

De Deense grondwet spreekt van een « vaste woonplaats » (zonder bepaling van duur) en de Syrische grondwet (vóór de jongste verandering van regeringsvorm) bepaalde dat de kiezers « in de registers van de burgerlijke stand ingeschreven » moesten zijn.

Onze Grondwet is de enige die de woonplaats verplicht stelt in een zo beperkt territoriaal gebied als de gemeente.

* * *

Als wij aannemen, zoals wij dit verder zullen doen, dat de bevoegdheid van de Grondwetgever zich bepaalt tot *wijziging* van de woorden « *sedert ten minste zes maanden woonachtig zijn in dezelfde gemeente* », zijn de mogelijke wijzigingen tot een minimum beperkt: wijziging van de duur van het domicilie, wijziging van de plaats waar de kiezer metterwoon gevestigd moet zijn, of een combinatie van deze twee wijzigingen.

a) *Duur van het domicilie.*

Deze termijn kan beperkt, opgeheven of op zes maanden gehandhaafd worden. Een verlenging zou, behalve dat zij indruist tegen de wensen van de leden der ontbonden Kamers, de vermelde bezwaren slechts doen toenemen.

Beperking van de duur van het domicilie in dezelfde gemeente, voorkomt dat sommige burgers hun stemrecht tijdelijk verliezen, maar schakelt alle moeilijkheden niet uit die bij een latere herziening wellicht opnieuw zullen worden naar voren gebracht.

Opheffing van de termijn zal misschien ingaan tegen het verlangen van enkele Kamerleden.

Handhaving van de termijn zou geen rekening houden met de wil van de vroegere Kamers.

b) *Woonplaats in dezelfde gemeente.*

In zijn *Droit constitutionnel* verantwoordt de h. Wigny de voorwaarde van woonplaats als volgt:

« Zij wijst op het territoriaal karakter van de kiescolleges en vergemakkelijkt het aanleggen van de kiezerslijsten en het volbrengen van de kiesplicht. »

Deze redenen zijn niet afdoende om zes maanden domicilie in dezelfde gemeente te eisen.

Immers:

— het territoriaal karakter van de kiescolleges zal evengoed tot uiting komen wanneer de woonplaats in het kiesarrondissement moet gevestigd zijn, aangezien artikel 47 in beginsel alleen betrekking heeft op de parlamentsverkiezingen;

— il n'est pas prouvé que cette disposition rende plus aisé l'établissement des listes électorales; M. le Ministre de l'Intérieur n'a-t-il pas déclaré, au contraire, que le danger de double inscription serait moindre après la suppression de la condition de domicile? (Rapport de M. De Schrijver, Chambre, session de 1952-1953, n° 693, p. 38);

— l'exercice du droit de vote n'est pas tant facilité par l'obligation de six mois de résidence à la commune (art. 47) que par la disposition de l'article 48, qui prévoit que le vote a lieu à la commune. On constate que la condition de résidence est une entrave à l'accomplissement du devoir électoral, des électeurs sont obligés de se rendre dans leur ancienne commune (déplacements aux frais de l'Etat); d'autres ne peuvent voter, tel ce fonctionnaire d'une administration communale qui, sans jamais avoir été domicilié hors de sa commune, n'a pu voter pour la première fois qu'à l'âge de 29 ans! (1).

* * *

Les Constituants ont donc le choix entre les formules suivantes (2) :

a) remplacer les mots « depuis six mois au moins dans la même commune » par les mots « dans une commune belge » ou « en Belgique »;

b) remplacer le chiffre de six mois par un chiffre moins élevé et maintenir le domicile à la commune;

c) remplacer les mots « dans la même commune » par les mots « en Belgique »;

d) remplacer le chiffre de six mois par un chiffre moins élevé et prévoir le domicile soit en Belgique, soit dans un arrondissement électoral;

e) maintenir le texte actuel.

II. — TRAVAUX DE LA COMMISSION CONSTITUÉE APRÈS LA DÉCLARATION DE REVISION DU 14 MARS 1954.

1. Le sens de la revision.

Au cours de sa réunion du 24 juin 1954, la Commission s'est demandée dans quelle mesure les Constituants étaient liés par les travaux préparatoires relatifs aux déclarations de revision et par le libellé des déclarations adoptées par le Pouvoir législatif.

Le 18 novembre 1953, le Service d'Etude et de Documentation du Sénat a établi une note sur les principes régissant la procédure en la matière.

(1) Proposition de M. Yernaux, Sénat, 1953-1954, n° 67, p. 2.

(2) Nous faisons, à dessein, abstraction d'une formule qui équivaldrait à la suppression des dix mots visés par la déclaration de revision (voir p. 11).

— het is niet bewezen dat deze bepaling het aanleggen van de kiezerslijsten vergemakkelijkte; heeft de Minister van Binnenlandse Zaken niet verklaard dat het gevaar van dubbele inschrijving geringer zou zijn na opheffing van de voorwaarde van woonplaats? (Verslag van de h. De Schrijver, Kamer, zitting 1952-1953, n° 693, blz. 38);

— de uitoefening van het stemrecht wordt niet zozeer vergemakkelijkte door de verplichting van zes maanden verblijf in de gemeente (art. 47) als wel door de bepaling in artikel 48, op grond waarvan de stemming plaats heeft in de gemeente. Men merkt dus op dat de verblijfvoorwaarde het volbrengen van de kiesplicht in de weg staat : sommige kiezers zijn verplicht naar hun vroegere gemeente te gaan (verplaatsing op Staatskosten); andere kunnen niet stemmen, zoals overkomen is aan een ambtenaar van een gemeentebestuur die, hoewel hij nooit anders dan in zijn gemeente woonachtig was, eerst op 29 jarige leeftijd aan de stemming mocht deelnemen (1)!

* * *

De Grondwetgevers hebben dus de keuze tussen de volgende formules (2) :

a) de woorden « sedert ten minste zes maanden in dezelfde gemeente » te vervangen door de woorden « in een Belgische gemeente » of « in België »;

b) in plaats van zes maanden een lager cijfer aannemen en de woonplaats in de gemeente handhaven;

c) de woorden « in dezelfde gemeente » vervangen door de woorden « in België »;

d) het cijfer zes maanden vervangen door een lager cijfer en de woonplaats verplicht stellen of wel in België of wel in een kiesarrondissement;

e) de bestaande tekst handhaven.

II. — WERKZAAMHEDEN VAN DE COMMISSIE INGESTELD NA DE VERKLARING TOT HERZIENING VAN 14 MAART 1954.

1. Betekenis van de herziening.

In haar vergadering van 24 juni 1954 vroeg de Commissie zich af in hoeverre de Grondwetgevers gebonden waren door de voorbereidende werkzaamheden in verband met de herzieningsverklaringen en door de redactie van de verklaringen die de Wetgevende Macht aanvaard heeft.

Op 18 november 1953 heeft de Studie- en Documentatiedienst van de Senaat een nota overgelegd omtrent de beginselen die de procedure ter zake beheersen.

(1) Voorstel van de h. Yernaux, Senaat, 1953-1954, n° 67, blz. 2.

(2) Wij laten met opzet de formule buiten beschouwing die gelijk zou staan met een schrapping van de tien woorden die in de verklaring tot herziening beoogd worden (zie blz. 11).

Un des principes, aussi concis que formel, était rédigé comme suit : « *Le législateur n'a pas à indiquer dans quel sens se fera la revision* ».

Tous les auteurs de droit public sont d'accord sur ce point. O. Orban écrit dans son *Traité de Droit public* : « Le législateur doit simplement déclarer qu'il y a lieu de reviser certaines dispositions. Il n'a donc pas à indiquer dans quel sens se fera la revision, à proposer des solutions, à rédiger des textes nouveaux à soumettre aux délibérations du pouvoir constituant ».

M. Georges Dor, professeur à l'Université de Liège, est même plus explicite : « Le législateur doit se borner à déclarer qu'il y a lieu à revision de certaines dispositions ».

M. Ganshof van der Meersch, professeur à l'Université de Bruxelles, est du même avis : « Le législateur dit que tel texte doit être révisé mais n'indique pas dans quel sens cette revision doit se faire ».

M. Paul De Visscher, professeur à l'Université de Louvain, enseigne également que les déclarations de revision ne constituent pas un mandat impératif à l'égard du Constituant.

M. De Schrijver, rapporteur de la Commission spéciale de la Chambre, a, à deux reprises, insisté sur la nécessité de ne pas lier la Constituante(1).

Enfin, M. Moyersoen, Ministre de l'Intérieur, a expressément déclaré à la Chambre des Représentants (*Annales*, 6 octobre 1953, p. 9) : « Il ne nous appartient certainement pas de déclarer dans quel sens un article déterminé devra être revu ».

Cette unanimité explique que la note du Service d'étude ait contenu le passage suivant : « On peut se demander dans quelle mesure il est licite de préciser qu'il y a lieu de reviser un article de la Constitution « par sa suppression » ou « par son abrogation » (projets de déclarations transmis par la Chambre des Représentants, au sujet des articles 56bis, 132, 135 et 136). »

Quoi qu'il en soit, le pouvoir législatif a déclaré qu'il y a lieu à revision de l'article 47, alinéa 1, de la Constitution, par modification des mots « domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune ».

L'action de la Constituante ne peut porter que sur les dix mots expressément désignés. L'article 131 de la Constitution parle de « telle disposition constitutionnelle » et non d'article à reviser. Il peut donc s'agir d'un article ou d'une partie d'article.

Un membre a pensé que par « modification » on pouvait également entendre « suppression ». Il ne semble pas que cette thèse, si défendable soit-elle, puisse prévaloir.

Een van die beginselen luidde, kort en bondig : « *De wetgever heeft niet aan te wijzen in welke zin de herziening zal geschieden* ».

Alle auteurs van publiek recht zijn het hieromtrent eens. O. Orban schrijft in zijn *Traité de Droit public* : « De wetgever moet zonder meer verklaren dat er reden bestaat tot herziening van zekere bepalingen. Hij heeft dus niet aan te wijzen in welke zin de herziening zal geschieden, oplossingen voor te stellen, nieuwe teksten op te maken om ze aan de Grondwetgever voor te leggen ».

De h. Georges Dor, professor aan het Universiteit te Luik, schrijft nog uitdrukkelijker dat de wetgever zich moet beperken tot de verklaring dat er reden bestaat tot herziening van sommige bepalingen.

De h. Ganshof van der Meersch, professor aan de Universiteit te Brussel, is van dezelfde opvatting : « De wetgever zegt dat een bepaalde tekst herzien moet worden, doch wijst niet aan in welke zin die herziening moet geschieden ».

De h. Paul De Visscher, professor aan de Universiteit te Leuven, leert eveneens dat de herzieningsverklaringen geen gebiedende opdracht aan de Grondwetgever inhouden.

De h. De Schrijver, verslaggever van de Bijzondere Kamercommissie, legt er twee maal de nadruk op dat de Grondwetgevende Vergadering niet gebonden mag worden (1).

Ten slotte verklaarde de h. Moyersoen, Minister van Binnenlandse Zaken, in de Kamer der Volksvertegenwoordigers (*Handelingen*, 6 oktober 1953, blz. 9) : « Het is echter niet onze taak om aan te geven in welke zin een bepaald artikel zal moeten worden herzien ».

Deze eenparigheid verklaart waarom de nota van de Studiedienst de volgende passus bevat : « Men kan zich afvragen in hoeverre het geoorloofd is te verklaren dat een artikel van de Grondwet herzien moet worden « door schrapping » of « door intrekking » (ontwerp-verklaringen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers omtrent de artikelen 56bis, 132, 135 en 136). »

Hoe dit ook zij, de Wetgevende Macht heeft verklaard dat er reden bestaat tot herziening van artikel 47, lid 1, van de Grondwet door wijziging van de woorden « sedert ten minste zes maanden woonachtig zijn in dezelfde gemeente ».

De Grondwetgevende Vergadering mag zich dus alleen bezighouden met deze tien uitdrukkelijk aangegeven woorden. Artikel 131 van de Grondwet spreekt niet van herziening van een artikel, maar wel van een « grondwettelijke bepaling ». Dit doelt dus zowel op een artikel als op een gedeelte van een artikel.

Een lid meende dat onder « wijziging » ook « schrapping » kon worden verstaan. Deze thesis, hoe verdedigbaar ook, schijnt niet aanvaard te kunnen worden.

(1) Chambre, 1952-1953, n° 693, pages 27 et 33.

(1) Kamer, 1952-1953, n° 693, blz. 27 en 33.

En effet :

1^o le 17 février 1954, le Sénat adopta un projet de déclaration proposant *la suppression ou la modification* des mots « domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune ». Pour la Haute Assemblée, le mot « modification » n'était donc pas suffisant pour permettre la suppression éventuelle des mots visés;

2^o la Chambre des Représentants modifia le texte transmis par le Sénat en éliminant les mots « suppression ou », pour conserver le maintien de l'obligation de domicile dans une commune belge. Les Représentants considéraient, en conséquence, que le mot « modification » ne permettait pas la suppression pure et simple des mots visés par le Constituant;

3^o le Sénat se rallia à la formule de la Chambre en abandonnant l'éventualité de la suppression. Le rapport de M. Ancot (Sénat, 1953-1954, n^o 270) ne prête pas à équivoque : « Comme toutefois le refus par la Chambre d'envisager cette suppression rend impossible une solution radicale, votre Commission vous propose de vous rallier à la formule de la Chambre. »

Nous concluons en disant que :

1^o limiter la révision à un membre de phrase est normal;

2^o par modification, il ne faut pas entendre suppression du membre de phrase visé

* * *

Nous pourrions nous demander si le législateur n'a pas outrepassé ses pouvoirs en inscrivant les mots « par modification » dans la déclaration de révision et si le Constituant n'est pas en droit d'ignorer cette précision en allant jusqu'à la suppression des mots en cause.

S'il est certain que le pré-constituant a voulu limiter les droits du Constituant en la matière qui nous occupe, il est au moins douteux que cette limitation soit conforme au texte et à l'esprit de la Constitution.

Mais une étude approfondie de la question manquerait d'intérêt. En effet, l'obstacle mis à la suppression est dépourvu de portée pratique puisqu'il est toujours possible, par une autre rédaction, d'arriver à un résultat équivalent à la suppression.

Il paraît clair que rien n'interdirait au Constituant de remplacer les dix mots « *domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune* » par les mots « *sans considération de domicile* ».

Un tel texte ne nous a pourtant pas semblé pouvoir être retenu. Il convient de ne pas perdre de vue que l'article 48, non soumis à révision, dispose que la constitution des collèges électoraux

Immers :

1^o op 17 februari 1954 nam de Senaat een ontwerp-verklaring aan tot *schrapping of wijziging* van de woorden « sedert ten minste zes maanden woonachtig zijn in dezelfde gemeente ». Voor de Hoge Vergadering kon het woord « wijziging » dus niet volstaan om een eventuele schrapping van de bedoelde woorden mogelijk te maken;

2^o de Kamer der Volksvertegenwoordigers wijzigde de tekst van de Senaat door de woorden « schrapping of » weg te laten om het verplichte bezit van een woonplaats in een Belgische gemeente te handhaven. De Volksvertegenwoordigers beschouwden dus dat het woord « wijziging » de schrapping zonder meer van de door de Grondwetgever bedoelde woorden niet zou toelaten;

3^o de Senaat verenigde zich met de formule van de Kamer door af te zien van een mogelijke schrapping. Het verslag van de h. Ancot (Senaat, 1953-1954, n^o 270) is ondubbelzinnig : « Ingevolge de weigering van de Kamer deze afschaffing te overwegen is een radicale oplossing onmogelijk geworden, en stelt uw Commissie voor, de formule van de Kamer te aanvaarden. »

Wij besluiten dat :

1^o het normaal is de herziening tot een zinsdeel te beperken;

2^o onder wijziging niet verstaan moet worden de schrapping van het bedoelde zinsdeel.

* * *

Wij zouden ons kunnen afvragen of de wetgever zijn bevoegdheid niet te buiten is gegaan met de woorden « door wijziging » in de herzieningsverklaring op te nemen en of de Grondwetgever niet het recht heeft deze vermelding zonder meer voorbij te gaan en de woorden eenvoudig te doen vervallen.

Al staat het vast dat de vroegere Kamers de rechten van de Grondwetgever terzake hebben willen beperken, toch valt het op zijn minst te betwijfelen dat deze beperking overeenstemt met de woorden en de bedoeling van de Grondwet.

Maar een grondige studie van deze zaak zou geen belang hebben. Immers, de hinderpaal voor de schrapping is zonder praktisch nut, vermits het door een andere redactie steeds mogelijk blijft tot hetzelfde resultaat te komen.

Het schijnt duidelijk dat niets de Grondwetgever kan verbieden om de tien woorden « *sedert ten minste zes maanden woonachtig zijn in dezelfde gemeente* » te vervangen door de woorden « *zonder inachtneming van de woonplaats* ».

Een dergelijke tekst scheen evenwel niet te kunnen worden aangehouden. Wij mogen niet uit het oog verliezen dat artikel 48, dat niet aan herziening onderworpen wordt, bepaalt dat de samenstelling

est, *pour chaque province*, réglée par la loi et que le vote a lieu à la *commune*, sauf les exceptions à déterminer par la loi.

Pratiquement, ce texte entraîne l'obligation de domicile dans une commune belge et la formation des listes électorales, commune par commune.

2. La notion de domicile.

Comme nous l'avons signalé dans notre introduction, la Constitution de 1831 ne prévoyait aucune condition de domicile pour l'électorat et, à l'origine, les lois électorales ne distinguaient pas le domicile électoral du domicile civil.

Le Constituant de 1893 posa comme condition à l'électorat la possession d'un domicile, mais sans en définir les éléments.

Il appartenait donc au législateur, armé des pouvoirs que lui conférait l'article 49 de notre pacte fondamental, de déterminer les conditions requises pour être électeur.

Il l'a fait par la loi du 12 avril 1894 dont l'article 56, encore repris actuellement sans modification à l'article 14 du Code électoral, est libellé comme suit :

« Le domicile électoral d'un citoyen est au lieu de sa résidence habituelle, c'est-à-dire au lieu où il habite d'ordinaire avec sa famille. »

Dans l'exposé des motifs, ce texte se trouve justifié comme suit :

« Il résulte des explications données aux Chambres préalablement au vote de l'article 47, que le domicile exigé est un domicile réel, effectif, emportant la résidence.

» Le domicile électoral est au lieu de la résidence habituelle, du principal établissement du citoyen; la législation électorale consacre, à cet égard, les principes du Code civil, mais elle y déroge lorsqu'il s'agit de fixer le domicile électoral en cas de transfert de la résidence.

» D'après l'article 103 du Code civil, le changement de domicile ne s'opère que sous une double condition : le transfert de la résidence, élément de fait, l'intention de fixer à sa nouvelle résidence son principal établissement, qui dépend de la volonté du citoyen.

» Cette législation avait donné lieu à des abus nombreux; on avait vu des électeurs conserver leur droit de vote dans des localités où ils n'avaient aucune résidence réelle et où ils ne se rendaient que très rarement, notamment pour exercer leur droit de vote. Ce droit avait été consacré par des arrêts de justice.

» Mais il n'en sera plus ainsi aujourd'hui (art. 59). Le citoyen qui transfère sa résidence habituelle d'une commune dans une autre n'aura plus le droit de conserver son domicile électoral dans la première, car son domicile est au lieu de sa résidence nouvelle. »

van de kiescolleges voor elke provincie geregeld wordt bij de wet en dat de stemming plaats heeft in de gemeente, behalve de uitzonderingen die bij de wet bepaald worden.

Practisch brengt deze tekst de verplichting met zich om in een Belgische gemeente te wonen en de kiezerslijsten voor elke gemeente afzonderlijk aan te leggen.

2. Het begrip woonplaats.

Zoals wij in onze inleiding gezegd hebben, voorzag de Grondwet van 1831 niet in een voorwaarde van woonplaats voor het kiezerschap en aanvankelijk maakten de kieswetten geen onderscheid tussen de kieswoonplaats en de burgerlijke woonplaats.

De Grondwetgever van 1893 stelde als voorwaarde om te kiezen het bezit van een woonplaats, doch bepaalde de elementen daarvan niet.

Het was dus de taak van de wetgever om op grond van het bepaalde in artikel 49 van onze Grondwet de voorwaarden vast te stellen om kiezer te zijn.

Dit is gebeurd in de wet van 12 april 1894, waarvan artikel 56, dat thans nog ongewijzigd voorkomt onder artikel 14 van het Kieswetboek, luidt als volgt :

« De kieswoonplaats van den burger is ter plaatse van zijn gewoon verblijf, het is te zeggen ter plaatse waar hij gewoonlijk woont met zijne familie. »

In de memorie van toelichting wordt deze tekst verantwoord als volgt :

« Uit de ophelderingen, die vóór de stemming over artikel 47 aan de Kamers verstrekt werden, blijkt dat de vereiste woonplaats een werkelijke, effectieve woonplaats moet zijn, waarin de betrokkene moet verblijven.

» De kieswoonplaats is de gewone verblijfplaats, de voornaamste vestiging van de burger; de kieswet bekrachtigt in dat opzicht de beginselen van het Burgerlijk Wetboek, doch wijkt er van af voor de vaststelling van de kieswoonplaats in geval van verandering van verblijfplaats.

» Volgens artikel 103 van het Burgerlijk Wetboek is de verandering van woonplaats onderworpen aan een dubbele voorwaarde : de overbrenging van de verblijfplaats als feitelijk element en het voornemen om de voornaamste vestiging met de nieuwe verblijfplaats te doen samenvallen, wat van de wil van de burger afhangt.

» Deze wetgeving had tot veel misbruiken aanleiding gegeven; sommige kiezers behielden hun stemrecht in plaatsen waar zij niet werkelijk verbleven en waar zij slechts zelden naar toe gingen, vooral dan nog om hun kiesrecht uit te oefenen. Dit recht werd bekrachtigd door rechterlijke beslissingen.

» Maar thans zal dit niet meer mogelijk zijn (art. 59). Een burger die zijn gewone verblijfplaats naar een andere gemeente overbrengt, zal zijn kieswoonplaats niet meer in de eerste mogen behouden, want zijn woonplaats zal samenvallen met zijn nieuwe verblijfplaats. »

On remarque, d'une part, que le législateur a délibérément écarté la fiction du domicile légal institué par le Code civil et que, d'autre part, pour déterminer les règles de changement de domicile électoral il s'est inspiré de celles qui régissent le transfert de résidence en matière de registres de population.

C'est ainsi d'ailleurs que l'expression employée pour définir le domicile électoral se rapproche de celle qui prévaut en matière d'inscription à ces registres. Ce rapprochement avait pour but, et a encore pour raison, la nécessité de faciliter les constatations de changement de domicile électoral et de limiter les contestations pouvant surgir à cet égard.

Certains se sont étonnés de ce que la loi électorale ne s'est pas conformée plus strictement aux dispositions du Code civil. Mais il convient de remarquer qu'elle ne s'en écarte point en ce qui concerne le principe essentiel qui est celui du principal établissement.

En tout état de cause, il n'existe aucune raison d'apporter une modification à la notion de domicile définie par la loi du 12 avril 1894.

En ce qui concerne plus spécialement la fiction du domicile légal établi par le Code civil, il ne pourrait jamais être question de l'adopter telle quelle dans le domaine électoral.

Comme exemple typique on peut signaler le cas de la femme mariée séparée de fait, dont le domicile légal se confond toujours avec celui de son mari, mais qui sous l'empire de la législation en vigueur, exerce ses droits électoraux au lieu de sa résidence, alors même que son domicile légal se trouve établi dans une autre commune du Royaume ou même à l'étranger.

Mais, tout comme en matière civile, le législateur a dû s'écarter de la notion du principal établissement pour adopter dans des cas exceptionnels la fiction du domicile légal, pour certains fonctionnaires, la femme mariée et les mineurs par exemple; en matière électorale, il a dû recourir à certaines fictions pour d'autres cas exceptionnels et c'est ainsi que les articles 59, 60, 61 et 62 de la loi de 1894 instituent pour certains fonctionnaires, militaires, ministres des cultes, diplomates et bateliers, des règles qui reconnaissent la possession du domicile malgré l'absence, au moins temporaire, du principal établissement.

Ces règles sont encore reprises actuellement aux articles 18 à 21 du Code électoral; elles ont cependant subi de légères adaptations et extensions; il en est particulièrement ainsi pour l'article 19 du Code.

3. Les Belges au Congo.

La Commission s'est particulièrement intéressée aux droits électoraux des Belges établis au Congo ou à l'étranger.

Men merkt op dat de wetgever aan de ene kant opzettelijk de fictie van de wettelijke woonplaats, ingevoerd door het Burgerlijk Wetboek, ter zijde heeft gelaten en dat hij zich aan de andere kant bij het bepalen van de regelen voor de verandering van de kieswoonplaats heeft laten leiden door de regelen inzake de verandering van verblijfplaats ten aanzien van de bevolkingsregisters.

Zo komt het overigens dat de uitdrukking die gebruikt wordt om de kieswoonplaats te bepalen, bijna dezelfde is als voor de inschrijving in die registers. Het doel hiervan was en de reden hiervoor is thans nog, de noodzaak om het vaststellen van de verandering van kieswoonplaats te vergemakkelijken en mogelijke geschillen daaromtrent te beperken.

Sommigen waren verwonderd dat de kieswet niet dichter bij de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek is gebleven. Doch er valt op te merken dat zij er niet van afwijkt waar het gaat om het grondbeginsel van het hoofdverblijf.

Er is in elk geval geen reden om een wijziging te brengen in het begrip woonplaats zoals het omschreven is in de wet van 12 april 1894.

Wat meer in het bijzonder de fictie van de wettelijke woonplaats betreft, zoals deze voorkomt in het Burgerlijk Wetboek, er kan nooit sprake van zijn deze als zodanig aan te nemen op het gebied van de verkiezingen.

Als typisch voorbeeld noemen wij het geval van de gehuwde vrouw die feitelijk gescheiden leeft en wier wettelijke woonplaats nog steeds samenvalt met die van haar man, doch die onder de geldende wetgeving haar kiesrechten uitoefent in haar verblijfplaats, zelfs wanneer haar wettelijke woonplaats in een andere gemeente van het Rijk of zelfs in het buitenland gevestigd is.

Doch evenals in burgerlijke zaken de wetgever heeft moeten afwijken van het begrip hoofdverblijf om in uitzonderingsgevallen de fictie van de wettelijke woonplaats aan te nemen, zoals bv. voor sommige ambtenaren, de gehuwde vrouw en de minderjarigen, heeft hij in kiesaangelegenheden zijn toevlucht moeten nemen tot bepaalde ficties voor andere uitzonderingsgevallen; en zo komt het dat de artikelen 59, 60, 61 en 62 van de wet van 1894 voor sommige ambtenaren, militairen, bedienaars van de erediensten, diplomaten en schippers regelen inhouden die het bezit van een woonplaats erkennen hoewel er in die gevallen, althans tijdelijk, geen sprake is van een hoofdverblijf.

Deze regelen komen thans nog voor in de artikelen 18 tot 21 van het Kieswetboek; zij hebben evenwel een lichte aanpassing en enige uitbreiding ondergaan, wat in het bijzonder geldt voor artikel 19 van het Wetboek.

3. De Belgen in Congo.

Uw Commissie toonde een bijzondere belangstelling voor de kiesrechten van de in Congo of in het buitenland gevestigde Belgen.

La loi électorale actuelle a déjà partiellement résolu le problème. Aux termes de son article 19 :

« Le Belge qui exerce à l'étranger des fonctions conférées par le Gouvernement, ou qui s'est établi pour une durée limitée dans la Colonie belge du Congo, est inscrit ou maintenu sur les listes électorales de la commune où il avait, au moment de sa nomination ou de son départ pour la colonie, sa dernière résidence de six mois au moins.

» Les dispositions qui précèdent sont également applicables aux membres du ménage du Belge qui exerce à l'étranger des fonctions conférées par le Gouvernement. » (Loi du 30 juin 1953.)

Il résulte de cette disposition que, sous l'empire de la législation en vigueur, bon nombre de Belges se trouvant au Congo restent inscrits sur les listes électorales et peuvent participer au scrutin lorsque celui-ci a lieu pendant le congé qu'ils passent en Belgique.

Au cours de la première phase de la revision, M. Lahaye déposa une proposition tendant à reviser l'article 47 en vue de permettre la participation des Belges au Congo à notre vie politique. Cette proposition fut rejetée par assis et levé (Chambre, séance du 21 octobre 1953). M. Fayat fit observer que sous l'empire de la législation électorale en vigueur, les Belges établis au Congo ne sont pas nécessairement exclus de l'électorat et de l'ensemble de la discussion on peut conclure que, tout en écartant la proposition Lahaye, la Chambre n'a pas entendu empêcher toute participation des Belges du Congo à notre vie politique.

Il faut également admettre qu'un nouveau texte constitutionnel prévoyant que pour être électeur, il faut être domicilié dans une commune belge, ne doit pas avoir pour conséquence de préjuger de l'attribution du droit de vote aux Belges établis au Congo.

Un membre fait remarquer que l'article 19 de la loi électorale n'est ni précis, ni satisfaisant. Durée limitée peut signifier durée pas trop longue ou durée précisée par une limite.

Il y a au Congo deux catégories de Belges : ceux qui y vont pour faire une carrière de durée limitée et ceux au sujet desquels il est impossible de déterminer le temps qu'ils resteront au Congo. (Certains s'y fixent définitivement. Tout dépend du succès de leur entreprise ou de leur état de santé.)

Une nouvelle législation vient d'être appliquée au Congo. Les textes prévoient l'octroi d'une résidence permanente. Précédemment, lorsqu'un colon partait en congé pour l'Europe, il pouvait se voir refuser l'autorisation de retourner au Congo. Pour éviter des abus, on a décidé que les Belges établis en Afrique pouvaient obtenir une carte de résident permanent. Ces Belges ont donc déclaré formellement que leur résidence était établie au Congo.

Dit vraagstuk is reeds gedeeltelijk door de huidige kieswet opgelost. Immers, artikel 19 bepaalt wat volgt :

« De Belg, die in den vreemde een ambt uitoefent door de Belgische Regering begeben, of zich voor een beperkte tijd vestigt in de Belgische Congo-kolonie, wordt ingeschreven of behouden op de kiezerslijsten der gemeente waar hij, op het ogenblik van zijn benoeming of van zijn vertrek naar de Kolonie, zijn laatste verblijf van ten minste zes maanden had.

» De vorenstaande bepalingen zijn mede van toepassing op de gezinsleden van de Belg, die in de vreemde een door de Regering begeben ambt uitoefent. » (Wet van 30 juni 1953.)

Hieruit volgt dat, op grond van de van kracht zijnde wetgeving, tal van Belgen die in Congo vertoeven, op de kiezerslijsten ingeschreven blijven en aan de stemming mogen deelnemen, wanneer deze plaats heeft tijdens hun verlof in België.

In de loop van de eerste herzieningsfase heeft de h. Lahaye een voorstel ingediend tot herziening van artikel 47 om de Belgen in Congo in staat te stellen aan ons politiek leven deel te nemen. Dit voorstel werd bij zitten en opstaan verworpen (Kamer, vergadering van 21 oktober 1953). De h. Fayat merkte op, dat met de geldende kieswet de in Congo gevestigde Belgen niet noodzakelijk hun kiesrecht verliezen en uit de bespreking in haar geheel kan worden afgeleid dat de Kamer, hoewel zij het voorstel Lahaye heeft verworpen, elke deelneming van de Belgen in Congo aan ons politiek leven niet heeft willen verhinderen.

Wij moeten ook toegeven dat het aannemen van een nieuwe grondwettekst die bepaalt dat men, om kiezer te zijn, zijn woonplaats in een Belgische gemeente moet hebben, niet noodzakelijk op de al of niet toekenning van het kiesrecht aan de in Congo gevestigde Belgen vooruitloopt.

Een lid merkt op, dat artikel 19 van de kieswet noch duidelijk, noch bevredigend is. « Voor een beperkte tijd » kan betekenen ofwel een niet te lange, ofwel een begrensde duur.

In Congo leven twee categorieën van Belgen : degenen die er heengaan voor een loopbaan van beperkte duur, en degenen voor wie het onmogelijk is te bepalen hoelang zij in Congo zullen verblijven. (Sommigen vestigen er zich voorgoed. Alles hangt af van het behaalde succes of van hun gezondheid.)

Voor Congo wordt sedert kort een nieuwe wetgeving toegepast. De teksten voorzien in de toekenning van een permanente verblijfsvergunning. Voordien kon het gebeuren dat een kolonist die met verlof naar Europa vertrok, geen toelating meer kreeg om naar Congo terug te keren. Om misbruiken te voorkomen werd besloten dat de in Afrika gevestigde Belgen een kaart van permanent resident kunnen verkrijgen. Deze Belgen hebben dus uitdrukkelijk verklaard dat zij in Congo verblijven.

Pour la détermination des règles spéciales en faveur de certaines catégories de citoyens et dérogeant au principe de la possession continue d'un établissement réel en Belgique, il faut faire confiance au législateur.

4. La solution proposée.

Si le Constituant de 1893 a introduit la condition du domicile, c'était principalement en fonction de la durée. Cette durée devait constituer un contre-poids à l'extension du droit de suffrage.

Le texte légal traçant la règle générale pour l'application de la nouvelle disposition constitutionnelle fut établi comme suit :

« Il (le collège) y maintient ou y inscrit d'office ou à la demande de tout citoyen ceux qui, ayant au 1^{er} juillet, depuis un an au moins, leur domicile dans la commune, réunissent les conditions de l'électorat; il y maintient ceux qui, inscrits sur les listes en vigueur, ont transféré régulièrement, avant le 1^{er} juillet et depuis moins d'un an, leur domicile dans une autre commune, s'ils réunissent les autres conditions de l'électorat. » (Article 55 de la loi du 12 avril 1894.)

En conséquence de la revision constitutionnelle de 1921, la durée fut réduite d'un an à six mois, mais le texte de la loi de 1894 fut maintenu pour le surplus.

La règle ne fut assouplie que par la loi du 30 juin 1953 qui a arrêté le texte ci-après :

« Il (le collège) y maintient ou y inscrit d'office ou à la demande de tout citoyen, ceux qui, réunissant les conditions de l'électorat, ont au 1^{er} juillet, depuis six mois au moins, leur domicile dans la commune, ainsi que ceux qui ont transféré régulièrement, avant le 1^{er} juillet et depuis moins de six mois, leur domicile dans une autre commune, mais qui, au moment du transfert, possédaient depuis six mois au moins leur domicile dans la commune. »

Malgré l'amélioration sensible opérée par ce texte qui constituait le maximum réalisable sous l'empire de la Constitution en vigueur, l'obstacle que forme le texte constitutionnel a encore pour effet de priver certains citoyens de l'exercice de leur droit de vote. C'est le cas pour ceux qui doivent changer de domicile deux fois au cours des six mois précédant la date de la revision; c'est le cas également pour les Belges qui, revenant de l'étranger, n'ont pas encore acquis six mois de résidence.

Il est d'ailleurs apparu que l'admission d'une seule date pour la détermination du lieu où un citoyen doit être inscrit en vue de l'exercice de ses droits électoraux ne présente aucun danger, le législateur pouvant prendre et ayant déjà pris en ce domaine toutes les précautions nécessaires.

De vaststelling van speciale regels ten voordele van bepaalde categorieën van burgers, waarbij wordt afgeweken van het principe dat doorlopend een werkelijke vestiging in België vereist is, moet aan de zorg van de wetgever overgelaten worden.

4. De voorgestelde oplossing.

Indien de Grondwetgever van 1893 de voorwaarde van woonplaats heeft ingevoerd, dan was het voornamelijk om de duur ervan te regelen. Deze moest een tegenwicht vormen voor de uitbreiding van het kiesrecht.

De wettekst, welke de algemene regel voor de toepassing van de nieuwe grondwetbepaling omschreef, luidde als volgt :

« Het (College) behoudt op die lijst of brengt er ambtshalve, of ten verzoeken van elke burger, al degenen op, die vóór 1 juli sedert ten minste een jaar, hun wettig woonverblijf in de gemeente hebbende, de voorwaarden tot het kiesrecht bezitten; het behoudt er degenen op die, reeds voorkomende op de van kracht zijnde lijsten, regelmatig vóór 1 juli, en sedert ten minste één jaar, hun wettig woonverblijf naar een andere gemeente hebben overgebracht, zo zij de andere voorwaarden tot het kiesrecht verenigen » (Artikel 55 van de wet van 12 april 1895).

Ingevolge de grondwetsherziening van 1931 werd de duur van één jaar op zes maanden teruggebracht, doch voor het overige bleef de tekst van de wet van 1894 gehandhaafd.

De regel werd eerst versoepeld bij de wet van 30 juli 1953, die onderstaande tekst heeft vastgelegd :

« Het (College) behoudt op die lijst of schrijft er ambtshalve, of ten verzoeken van elke burger, al degenen op in, die aan de kiesbevoegdheidsvereisten voldoen en op 1 juli sedert ten minste zes maanden hun woonplaats in de gemeente hebben, alsmede degenen die, vóór 1 juli en sedert minder dan zes maanden, hun woonplaats regelmatig in een andere gemeente hebben overgebracht maar bij de overbrenging sinds ten minste zes maanden in de gemeente woonachtig waren. »

Ondanks de gevoelige verbetering die deze tekst invoert, het maximum trouwens dat met de van kracht zijnde grondwet kon worden verwezenlijkt, heeft de grondwettelijke tekst er schuld aan dat bepaalde burgers van de uitoefening van hun kiesrecht zijn beroofd. Dit is het geval voor degenen die tweemaal van woonplaats moeten veranderen in de loop van de zes maanden welke de datum van de herziening voorafgaan; het is eveneens het geval voor de uit het buitenland teruggekeerde Belgen die nog geen zes maanden verblijf tellen.

Het is trouwens gebleken dat het vaststellen van één enkele datum voor het bepalen van de plaats waar een burger met het oog op de uitoefening van zijn kiesrechten ingeschreven moet zijn, geen gevaar biedt, daar de wetgever steeds alle nodige voorzieningen ter zake kan treffen en reeds getroffen heeft.

En effet, l'acquisition et la perte du domicile électoral se trouvent minutieusement réglées par les articles 15 et 17 du code électoral qui ont également été révisés en 1953 et les abus sont d'autant moins à craindre qu'en cas de contestation au sujet d'inscriptions sur les listes électorales, les citoyens peuvent exercer leur droit de recours devant la Cour d'appel.

Au surplus, la réforme aura pour effet de faciliter la tâche des administrations communales.

* * *

Nous avons énuméré en conclusion de la première partie de ce rapport (voir page 9) les diverses solutions qui pouvaient être adoptées par le constituant dans le sens d'une modification du premier alinéa de l'article 47.

Nous adoptons la première et nous rejetons toutes les autres parce que la suppression de la résidence de six mois, que ce soit dans la même commune, dans la circonscription électorale ou en Belgique est la seule mesure de nature à permettre une simplification des opérations de révision et à donner le maximum de garanties contre toute fraude.

Dans leur propositions de révision, MM. Sledsens et Yernaux ont développé de nombreux arguments que nous faisons nôtres.

Avant de conclure, nous désirons encore rencontrer deux objections formulées par les adversaires de la suppression du délai de six mois de domicile :

1^o Elle faciliterait la migration fictive d'électeurs d'une localité à l'autre en vue de renverser ou de maintenir une majorité lors des élections communales;

2^o Pour celles-ci, tout au moins, un délai minimum de résidence est nécessaire afin que l'électeur puisse se prononcer en connaissance de cause.

Ces arguments sont sans portée, car l'article 47 de la Constitution ne vise que les élections législatives.

Au surplus, même sur le plan des élections communales, ils sont sans valeur :

1^o La migration fictive des électeurs est théoriquement possible avec ou sans maintien du délai de six mois. Pratiquement, elle est impossible si les inscriptions aux registres de population restent soumises aux règles strictes actuellement en vigueur;

2^o De plus en plus, le caractère politique des élections communales fait passer au second plan la personnalité des candidats.

Le temps qui s'écoule entre l'inscription aux listes électorales et l'élection communale est actuellement de quinze mois. Les nouveaux inscrits ont donc tout le temps de se familiariser avec la vie de la cité.

* * *

Het verwerven en het verliezen van de kieswoonplaats worden immers nauwkeurig geregeld bij de artikelen 15 en 17 van het Kieswetboek welke eveneens in 1953 werden herzien. Misbruiker zijn des te minder te vrezen daar, in geval van betwisting betreffende de inschrijving op de kiezerslijsten, de burgers hun rechten voor het Hof van beroep kunnen doen gelden.

Bovendien zal de voorgestelde hervorming de taak van de gemeentebesturen vergemakkelijken.

* * *

Aan het slot van het eerste gedeelte van dit verslag (zie blz. 9) hebben wij de verschillende oplossingen aangegeven die door de Grondwetgever aangenomen kunnen worden voor de wijziging van het eerste lid van artikel 47.

Wij aanvaarden de eerste oplossing en verwerpen alle andere, omdat de afschaffing van het verblijf van zes maanden, hetzij in dezelfde gemeente, hetzij in het kiesdistrict, hetzij in België, de enige maatregel is welke het mogelijk maakt de herzienverrichtingen te vereenvoudigen en de meeste waarborgen biedt tegen bedrog.

In hun voorstellen tot herziening hebben de hh. Sledsens en Yernaux talrijke argumenten aangevoerd, welke wij tot de onze maken.

Vooraleer te besluiten wensen wij nog twee bezwaren van de tegenstanders van het afschaffen van de termijn van zes maanden woonplaats te weerleggen :

1^o Het zou de fictieve verplaatsing van kiezers van de ene gemeente naar de andere, ten einde een bepaalde meerderheid bij de gemeenteraadsverkiezingen omver te werpen of te behouden, in de hand werken;

2^o Voor de gemeenteraadsverkiezingen althans is een minimum-verblijftermijn noodzakelijk, opdat de kiezer zich met kennis van zaken kan uitspreken.

Die argumenten houden geen steek, daar artikel 47 van de Grondwet slechts betrekking heeft op de parlamentsverkiezingen.

Zelfs op het plan van de gemeenteraadsverkiezingen zijn die argumenten waardeloos :

1^o De fictieve verplaatsing van kiezers is theoretisch mogelijk met of zonder behoud van de termijn van zes maanden. Practisch is zij onmogelijk indien de inschrijvingen in de bevolkingsregisters onderworpen blijven aan de strenge regelen die thans gelden;

2^o Ingevolge het politiek karakter van de gemeenteraadsverkiezingen, geraakt de persoonlijkheid van de kandidaten meer en meer op de achtergrond.

De tijd welke verstrijkt tussen de inschrijving op de kiezerslijsten en de gemeenteraadsverkiezing bedraagt thans vijftien maanden. De nieuw ingeschrevenen hebben dus voldoende gelegenheid om zich met het leven in hun gemeente vertrouwd te maken.

* * *

La Commission propose donc unanimement de modifier le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution actuellement rédigé comme suit :

« Les députés à la Chambre des Représentants sont élus directement par les citoyens âgés de 21 ans accomplis *domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune*, et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi. »

par le texte suivant :

« Les députés à la Chambre des Représentants sont élus directement par les citoyens âgés de 21 ans accomplis *domiciliés dans une commune belge*, et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi. »

III. — TRAVAUX DE LA COMMISSION CONSTITUÉE A LA SUITE DE LA DÉCLARATION DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 30 AVRIL 1958.

Le rapport que nous venons de reproduire sert d'introduction à la discussion de la révision de l'alinéa premier de l'article 47 de la Constitution en séances publiques du Sénat des 23 novembre, 2 décembre et 7 décembre 1954.

La discussion fut close sans qu'aucune opposition ne se soit manifestée contre les thèses y développées, mais il fut impossible de procéder à un vote utile avant la fin de la législature.

Votre Commission, comme nous le rappelons au début de cet exposé, a estimé de ne pas devoir modifier le texte du premier rapport et a fait siennes les conclusions de la première Commission.

Toutefois, au cours de la discussion, différents membres ont fait remarquer que des lois récentes, notamment en matière de droits et de devoirs respectifs des époux, ont modifié certaines dispositions en matière de domicile.

De même, des changements apportés à l'organisation administrative du Congo peuvent donner lieu à des conceptions nouvelles en ce qui concerne la notion de domicile pour les Belges établis au Congo.

Votre Commission a estimé unanimement que ces considérations sont sans incidence sur le texte constitutionnel qu'il convient d'adopter. Les Cours d'appel restent, en vertu de la loi, compétentes pour trancher la question du droit à l'inscription sur telle ou telle liste électorale et du respect de la notion de domicile.

En conclusion, elle vous propose de rédiger l'alinéa premier de l'article 47 de la Constitution comme suit :

« Les députés à la Chambre des Représentants sont élus directement par les citoyens âgés de

Bijgevolg stelt uw Commissie eenparig voor, het eerste lid van artikel 47 van de Grondwet, dat thans luidt als volgt :

« De afgevaardigden voor de Kamer der Volksvertegenwoordigers worden rechtstreeks gekozen door de ingezetenen van volle 21 jaar, *die sedert ten minste zes maanden woonachtig zijn in dezelfde gemeente* en zich niet bevinden in een der gevallen van uitsluiting bij de wet voorzien. »

te vervangen door onderstaande tekst :

« De afgevaardigden ter Kamer van Volksvertegenwoordigers worden rechtstreeks gekozen door de burgers die volle 21 jaar oud zijn, *die hun woonplaats hebben in een Belgische gemeente* en niet verkeren in een der gevallen van uitsluiting bij de wet bepaald. »

III. — WERKZAAMHEDEN VAN DE COMMISSIE INGESTELD NA DE VERKLARING TOT HERZIENING VAN DE GRONDWET VAN 30 APRIL 1958.

Het vorenstaande verslag diende als inleiding tot de bespreking van de herziening van het eerste lid van artikel 47 van de Grondwet in openbare vergadering van de Senaat van 23 november, 2 december en 7 december 1954.

De bespreking werd gesloten zonder dat tegen de daarin uiteengezette standpunten bezwaar werd gemaakt, maar het was niet mogelijk een stemming te houden vóór het einde van de zittingsperiode.

Zoals in het begin van dit verslag wordt gezegd, was uw Commissie van oordeel dat de tekst van het eerste verslag niet gewijzigd diende te worden en heeft zij de conclusies van de eerste Commissie tot de hare gemaakt.

Echter hebben verscheidene leden bij de bespreking opgemerkt dat sommige bepalingen met betrekking tot de woonplaats werden gewijzigd bij recente wetten, zoals die betreffende de wederzijdse rechten en plichten van de echtgenoten.

Zo kunnen ook sommige wijzigingen in de administratieve organisatie van Congo aanleiding geven tot nieuwe opvattingen wat betreft het begrip woonplaats van de in Congo gevestigde Belgen.

Uw Commissie was eenparig de mening toegedaan dat deze overwegingen geen weerslag op de aan te nemen tekst van de Grondwet hebben. De Hoven van beroep blijven krachtens de wet bevoegd om uitspraak te doen inzake het recht om op een bepaalde kiezerslijst te worden ingeschreven en om het begrip woonplaats te doen eerbiedigen.

Tot besluit stelt zij U voor, het eerste lid van artikel 47 van de Grondwet te doen luiden :

« De afgevaardigden ter Kamer van Volksvertegenwoordigers worden rechtstreeks gekozen door

21 ans accomplis, *domiciliés dans une commune belge* et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi.»

Le texte présenté par la Commission et le présent rapport ont été approuvés unanimement.

Le Rapporteur,
J. ALLARD.

Le Président,
P. STRUYE.

* * *

TEXTE PRÉSENTÉ
PAR LA COMMISSION.

A l'alinéa premier de l'article 47 de la Constitution, les mots : « domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune » sont remplacés par les mots : « domiciliés dans une commune belge. ».

de burgers die volle 21 jaar oud zijn, *die hun woonplaats hebben in een Belgische gemeente* en niet verkeren in een der gevallen van uitsluiting bij de wet bepaald.

De tekst voorgedragen door de Commissie en dit verslag zijn met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
J. ALLARD.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

* * *

TEKST VOORGEDRAGEN
DOOR DE COMMISSIE.

In het eerste lid van artikel 47 van de Grondwet worden de woorden : « die sedert ten minste zes maanden woonachtig zijn in dezelfde gemeente » vervangen door de woorden : « die hun woonplaats hebben in een Belgische gemeente. »