

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1964-1965.

12 JANUARI 1965.

Voorstel van wet tot afschaffing van het hoofdstemvak voor de parlements- en provincieraadsverkiezingen.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN
EN HET OPENBAAR AMBT (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. **VAN CAUWELAERT.**

DAMES EN HEREN,

Het door de heren Lahaye, Descamps, Toussaint, Merchiers, Maisse en Van Cauteren « tot afschaffing van het hoofdstemvak voor de parlements- en provincieraadsverkiezingen » ingediende wetsvoorstel is eigenlijk een letterlijke wederuitgave van het tot hetzelfde doel door de heren Lahaye, D'Haeseleer et Liebaert op 5 december 1951 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend wetsvoorstel, dat door deze Kamer in 1953 werd verworpen.

Het voorliggend wetsvoorstel is dus niet nieuw, noch in zijn toedracht noch in zijn vorm.

Uw Commissie voor de Binnenlandse Zaken heeft eveneens, na bespreking het wetsvoorstel verworpen.

In zijn toelichting en in zijn latere adstructieve nota betreffende onderhavig wetsvoorstel heeft de eerste ondertekenaar verwezen naar verschillende andere wetsvoorstellen, waarvan hij het doel en de toedracht verwant acht met het zijne; aldus het wetsvoorstel Michaux (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1935), het wetsvoorstel Philippart (Kamer van Volksvertegen-

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Harmegnies, voorzitter; Allard, Bertinchamps, Graaf d'Alcantara, De Bruyne, De Man, Ridder de Schaetzen, de Stexhe, Lacroix, Lemal, Machtens, Merchiers, Neybergh, Nihoul, Sledsens, Trappeniers, Van Cauwenberghe, Van der Borgh, Versé, Verspeeten en Van Cauwelaert, verslaggever.

R. A 6580.

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

44 (Zitting 1963-1964) : Voorstel van wet.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1964-1965.

12 JANVIER 1965.

Proposition de loi supprimant la case de tête pour les élections législatives et provinciales.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (1)
PAR M. **VAN CAUWELAERT.**

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi déposée par MM. Lahaye, Descamps, Toussaint, Merchiers, Maisse et Van Cauteren « supprimant la case de tête pour les élections législatives et provinciales » est la reproduction textuelle de la proposition de loi déposée dans le même but par MM. Lahaye, D'Haeseleer et Liebaert, le 5 décembre 1951, à la Chambre des Représentants, qui l'a rejetée en 1963.

La présente proposition de loi n'est donc pas nouvelle, ni dans sa portée, ni dans sa forme.

Votre Commission de l'Intérieur, après l'avoir examinée, l'a rejetée à son tour.

Dans les développements, ainsi que dans une note justificative ultérieure concernant la présente proposition de loi, son premier signataire s'est référé à plusieurs autres propositions de loi dont le but et la portée s'apparentent, d'après lui, à celui qu'il poursuit lui-même; il s'agit des propositions de loi déposées par MM. Michaux (Chambre des Représentants, 1935),

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Harmegnies, président; Allard, Bertinchamps, Comte d'Alcantara, De Bruyne, De Man, Chevalier de Schaetzen, de Stexhe, Lacroix, Lemal, Machtens, Merchiers, Neybergh, Nihoul, Sledsens, Trappeniers, Van Cauwenberghe, Van der Borgh, Versé, Verspeeten et Van Cauwelaert, rapporteur.

R. A 6580.

Voir :

Document du Sénat :

44 (Session de 1963-1964) : Proposition de loi.

woordigers, 1938), het wetsvoorstel de Dorlodot (Senaat, 1946) en het wetsvoorstel Charpentier-Delwaide-Harmel-Jaminet-Parisis-Michel (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1963).

Natuurlijk, al de zoëven genoemde wetsvoorstellen hebben met het voorliggende wetsvoorstel gemeen dat ze een hervorming van het Kieswetboek beogen, maar hun strekking en hervormingstechniek zijn fundamenteel verschillend van deze van het onderhavig wetsvoorstel en des te meer verschillend dat de ondertekenaars van dit wetsvoorstel de teksten van de door hen als voorgangers ingeroepen parlementariërs hebben gekend en dat dus dient aangenomen dat het volkomen opzettelijk is dat afstand genomen werd van de gezegde voorgangers.

Inderdaad, het thans voorliggend wetsvoorstel is het enige — met zijn eerste uitgave van december 1951 — om terzelfder tijd te willen het hoofdstemvak afschaffen en de keuze van de kiezer te beperken tot één kandidaat-titelvoerder, en één kandidaat-opvolger, voor Kamer en Senaat, en tot één kandidaat, voor de provincieraad.

Voorzeker, het voorstel Michaux wilde ook het hoofdstemvak afschaffen, doch wilde tevens toelaten te stemmen voor meerdere kandidaten-titelvoerders en meerdere kandidaten-opvolgers; het systeem Michaux was dus grondig verschillend.

Al de andere door de ondertekenaars van het voorliggend wetsvoorstel ingeroepen voorgangers wensten integendeel het hoofdstemvak te laten voortbestaan; de wijzigingen welke zij in ons kiesstelsel wilden aanbrengen kunnen in algemene lijn worden beschouwd als bedoeld om het stelsel der parlements- en provincieraadsverkiezingen zeer te doen gelijken op dat onze gemeenteraadsverkiezingen (wij treden hier niet in bijzonderheden voor elk der wetsvoorstellen naar welke de heren Lahaye en consorten verwezen hebben, daar de parlementaire documenten terzake bestaan en gemakkelijk kunnen geraadpleegd worden).

In tegenstelling met de door de ondertekenaars ingeroepen voorgaanden is het voorliggende wetsvoorstel volkomen onverzoenlijk met de algemene structuur van ons huidig kiesstelsel. Immers, het wetsvoorstel schaft het hoofdstemvak af en beperkt tevens het stemrecht van de kiezer tot één kandidaat-titelvoerder. Het is onlogisch een kiezer zijn stem te doen uitbrengen op een lijst waarop tien of twintig of dertig kandidaten staan en zijn keuze te beperken tot één stem voor één kandidaat. Wanneer men het hoofdstemvak behoudt is zulks normaal, daar de kiezer in de eerste plaats stemt voor een lijst, waarvan de volgorde, en dus de stemmenverdeling, bepaald is door een politieke partij en door de kandidaten zelf door het feit dat zij aangenomen hebben zich aan de partijpoll te onderwerpen en vooral door het feit dat zij de kandidatenlijst ondertekend hebben; de voorkeurstem is slechts een beperkte uitzondering en betreft slechts één kandidaat en voor het overige heeft de uitgebrachte stem in hoofdzak altijd de betekenis van een stem voor een lijst, d.w.z. voor een kandidatengroep voorgedragen door éénzelfde partijorganisatie onder de vlag van éénzelfde politiek programma.

M. Philippart (Chambre des Représentants, 1938), Baron de Dorlodot (Sénat, 1946) et MM. Charpentier-Delwaide-Harmel-Jaminet-Parisis-Michel (Chambre des Représentants, 1963).

Evidemment, toutes les propositions de loi précitées ont ceci de commun avec la présente qu'elles visent réformer le Code électoral, mais leur objet et leur mécanisme sont essentiellement différents, d'autant plus que les signataires de la présente proposition ont connaissance des textes déposés par les parlementaires en qui ils aiment voir leurs prédécesseurs et qu'il faut donc admettre que c'est tout à fait délibérément que les auteurs de la présente proposition ont pris leurs distances par rapport à ceux dont ils sont les continuateurs.

En effet, la proposition de loi qui vous est soumise est la seule — avec sa première édition de décembre 1951 — qui tende en même temps à supprimer la case de tête et à limiter le choix de l'électeur à un seul candidat effectif et un seul candidat suppléant, pour la Chambre et le Sénat, et à un candidat pour le Conseil provincial.

Certes, la proposition Michaux tendait-elle aussi à supprimer la case de tête, mais elle permettait de voter pour plusieurs candidats effectifs et plusieurs suppléants; le système Michaux était donc fondamentalement différent.

Tous les autres précurseurs dont se réclament les signataires de la présente proposition de loi entendaient, au contraire, maintenir la case de tête et il est permis de considérer que les modifications qu'ils voulaient apporter à notre régime électoral tendaient à rapprocher considérablement le système appliqué dans les élections parlementaires et provinciales de celui des élections communales (nous n'entrerons pas dans le détail pour chacune des propositions de loi auxquelles se sont référés MM. Lahaye et consorts, puisque les documents parlementaires relatifs à cette matière existent et peuvent facilement être consultés).

Contrairement aux précédents invoqués par les signataires, la présente proposition de loi est totalement incompatible avec la structure générale de notre système électoral actuel. En effet, elle supprime la case de tête et limite en même temps le droit de l'électeur qui ne pourrait plus voter que pour un seul candidat effectif. Il est illogique de contraindre l'électeur à donner son suffrage à une liste où figurent dix, vingt ou trente candidats et de limiter l'expression de son choix à une seule voix pour un seul candidat. En cas de maintien de la case de tête, ce serait chose normale, puisque l'électeur vote avant tout pour une liste dont l'ordre de présentation et, partant, la répartition des voix sont déterminés par un parti politique et par les candidats eux-mêmes, du fait qu'ils ont accepté de se soumettre au poll du parti et, surtout, qu'ils ont signé la liste présentée; la voix de préférence ne constitue qu'une exception limitée et ne s'applique qu'à un seul candidat, et, par ailleurs, le suffrage émis a toujours essentiellement le sens d'une voix en faveur d'une liste, c'est-à-dire d'un groupe de candidats présentés par la même organisation de parti, dans le cadre d'un même programme politique.

De ondertekenaars kunnen niet inbrengen tot verdediging van hun voorstel dat zij de invloed van het hoofdvak op de verkiezingskansen van de lijst opvangen door te beschikken dat al de op de lijst uitgebrachte stemmen zullen verdeeld worden onder de kandidaten in de volgorde der voorkeurstemmenaantallen, want de kiezer weet op voorhand niets van die volgorde der stemmenverdeling op een bepaalde lijst; hij wendt dus zijn stem aan voor kandidaten welke hij misschien niet wenst doch welke hij vooral niet kan kennen in hun volgorde en die, zoals we het verder zullen bewijzen, gerangschikt worden in hun verkiezingskansen door het toeval en zelfs vooral door het misverstand.

Het is daarom dat de huidige minister van Binnenlandse Zaken terecht gezegd heeft wat reeds zijn voorganger van 1953 gezegd had terzake, namelijk « dat het voorgestelde systeem slechts kan worden toegepast in geval van uninominale stemmingwijze en dat de goedkeuring van het voorstel zou tot gevolg hebben dat het bezadigd oordeel van de partijcomités zou vervangen worden door het toeval ».

Men zou voorzeker onvolledig zijn in het verslag nopens dit wetsvoorstel indien men hier geen melding maakte van wat door een commissielid is gezegd geworden over het misbruik dat van de beschikkingen van het wetsvoorstel zou kunnen gemaakt worden tegen de wil van de kiezers. Een schematisch voorbeeld maakt dit onmiddellijk duidelijk : laten we veronderstellen dat een partij in een arrondissement beschikt over 50.000 kiezers en dat haar daardoor 5 zetels zullen toekomen; laten we eveneens veronderstellen dat er in die partij twee tendensen aanwezig zijn... ene die in dat partijkiezerskorps beschikt over 47.000 aanhangers en een andere die slechts beschikt over 3.000 aanhangers; in strikte rechtvaardigheid zou de eerste tendens de vijf zetels der partij in dat arrondissement moeten verkrijgen; maar, het hoofdvak afgeschaft zijnde en de kiezers van de eerste tendens niet onder elkaar kunnende op voorhand afspreken om hun stemmen oordeelkundig te verdelen over de 5 kandidaten die hun opvatting vertegenwoordigen, kan het zich voordoen (vooral indien een paar der kandidaten van de eerste tendens partijleiders van grote betekenis zijn), dat de stemmen zich samenhopend op overtollige wijze op twee kandidaten om wier verkiezing het kiezerskorps bijzonder bekommerd is, met het gevolg dat er te weinig stemmen van de betrokken tendens voor de andere kandidaten overblijven, alhoewel de kiezers van die tendens ook hun verkiezing wensen; laten we aannemen dat de verdeling der stemmen in de eerste tendens zou zijn : 25.000 - 13.000 - 3.000 - 3.500 - 2.500; dan zou de tweede tendens met haar 3.000 stemmen een der vijf zetels der partij behalen; en dat alleen omdat de kiezers der talrijkste tendens in de onmogelijkheid zijn om op voorhand met elkaar af te spreken en hun stemmen voor hun tendens verloren gooien door overtollige samentrekking op een paar kandidaten wier succes een ramp zou zijn juist voor hun aanhangers.

Het voorbeeld toont duidelijk aan dat het voorliggende wetsvoorstel een uitstekend middel zou zijn om aan kleine buitenissige tendensen (noyauteurs gebeur-

Les auteurs de la proposition ne sauraient invoquer à l'appui de celle-ci qu'elle corrige l'incidence de la case de tête sur les chances d'élection des candidats de la liste en décidant que tous les suffrages émis en faveur de la liste seront répartis entre les candidats selon le nombre des voix de préférence qu'ils auront obtenues, car au moment du vote, l'électeur ignore complètement l'ordre suivant lequel seront réparties les voix obtenues par une liste déterminée; l'électeur vote donc pour des candidats qu'il ne désire peut-être pas voir élire, mais dont il ignore surtout — parce qu'il ne lui est pas possible de le connaître — l'ordre de classement et qui, comme nous le prouverons plus loin, doivent leurs chances d'élection au hasard et surtout à un malentendu.

C'est la raison pour laquelle, à juste titre, l'actuel Ministre de l'Intérieur a fait siennes les déclarations que son prédécesseur avait déjà faites à ce sujet en 1953, à savoir « que le système proposé n'était applicable qu'en cas de vote uninominal, et que l'adoption de la proposition aboutirait à remplacer, selon lui, le jugement sain des comités de partis par le hasard ».

Le présent rapport serait certainement incomplet s'il omettait de signaler les observations faites par un commissaire quant aux abus que les dispositions de la proposition de loi rendraient possibles à l'encontre de la volonté des électeurs. Voici un exemple très simple : supposons que, dans un arrondissement, un parti dispose de 50.000 voix et que de ce fait, il ait droit à 5 sièges; supposons en outre qu'il existe deux tendances au sein de ce parti, l'une disposant dans le corps électoral du parti, de 47.000 voix, et l'autre ne pouvant compter que sur 3.000 suffrages; en stricte justice, les 5 sièges obtenus par le parti dans cet arrondissement devraient revenir à la première tendance; mais la case de tête étant supprimée et les électeurs de la première tendance n'ayant pas la possibilité de se concerter au préalable sur la répartition judicieuse de leurs voix entre les cinq candidats représentant leur opinion, il pourrait se produire, surtout lorsque quelques candidats de la première tendance sont des dirigeants politiques très importants, que les voix s'accumulent excessivement et inutilement sur deux candidats que le corps électoral est particulièrement désireux de voir élire, de sorte qu'il ne reste plus qu'un nombre insuffisant de voix pour les autres candidats, encore que les électeurs appartenant à cette tendance désirent également leur élection; supposons que les voix obtenues par la première tendance se répartissent comme suit : 25.000 - 13.000 - 3.000 - 3.500 - 2.500; dans cette hypothèse, la seconde tendance, qui a réuni 3.000 voix, se verrait attribuer l'un des cinq sièges du parti, et cela uniquement parce que les électeurs de la tendance numériquement la plus forte n'ont pas pu s'entendre au préalable et que les voix émises en faveur de cette tendance ont été gaspillées par une accumulation superflue sur certains candidats, dont le succès électoral constituerait précisément un désastre pour leurs partisans.

Cet exemple démontre clairement que la proposition de loi soumise à votre examen serait un moyen efficace pour faire attribuer à certaines petites ten-

lijk) zetels te verschaffen die hun op grond van de ware oriëntering van het kiezerskorps niet toekomen; terwijl de meerderheidstendensen letterlijk zouden in de war gestuurd worden door de praktische onmogelijkheid om hun stemmen passend te verdelen over hun eigen kandidaten.

Men kan dus de vaststelling niet ontgaan dat het voorliggende wetsvoorstel, indien het wet moest worden, een grote en gevaarlijke verwaaring in het kiezerskorps zou teweegbrengen en een onbillijke premie zou betekenen voor kleine groepen van noyauteurs, deviationisten of eenvoudig ontrouwen aan de partij-solidariteit om van het verwarrend stemstelsel gebruik te maken ten einde zetels te verwerven waarop hun getalsterkte hun geen recht geeft.

Een dergelijk stelsel, dat de weg zou openen voor allerlei duistere intriges, zou onmogelijk kunnen bijdragen tot bevordering van het prestige van de parlementaire democratie.

Niemand is, in het huidig kiesstelsel, verplicht zich te onderwerpen aan partijpolls, partijleidingen of partijstatuten. Iedereen kan vrijelijk zijn kandidatuurstelsel bij de verkiezingen, hetzij alleen hetzij in gezelschap van meningsgenoten. Onderwerpen zich aan de partijsolidariteit slechts diegenen die zulks aanvaarden; en zij die zulks aanvaarden doen dit bij volle kennis terzake van de kiezers. Het huidige kiesstelsel is dus een loyaal en ondubbelzinnig stelsel.

Voorzeker, er is beweerd geworden dat het geen afbreuk zou zijn aan het thans vigerende stelsel, indien men bij voorbeeld toeliet op éézelfde lijst een voorkeurstem te geven aan meerdere kandidaten (men merke wel op dat zulks niet wordt voorgesteld door het wetsvoorstel Lahaye en consoorten, dat slechts één enkele voorkeurstem toelaat), maar iedereen moet erkennen dat dergelijke wijziging, de solidariteit der kandidaten van éézelfde lijst zou verbreken en elke kandidaat praktisch zou afzonderen ten overstaan van het kiezerskorps, met het daaruit voortvloeiende gevolg dat elke kandidaat een eigen propaganda zou moeten voeren. Een dergelijk stelsel — dat slechts terloops in de Commissie ter sprake kwam en zonder dat dienaangaande een tekstvoorstel was voorgelegd — zou natuurlijk vernietigend inwerken op het partijstelsel dat de onmisbare grondslag vormt van de parlementaire democratie.

Minder verwoestend zou voor het huidige kiesstelsel zijn de afschaffing van het onderscheid tussen de kandidaten-titelfoerders en de kandidaten-opvolgers. Doch in die zin werd geen tekst voorgelegd.

Indien het partijstelsel aanvaard wordt als basis van de parlementaire democratie is het ook geen miskenning van de politieke rijpheid van de kiezer een kiesstelsel te laten vigeren dat in alle oprechtheid op het partijstelsel gegrondvest is. Het is integendeel een blijk van loyaliteit ten opzichte van het kiezerskorps.

In alle landen is het partijstelsel onmisbaar gebleken voor de goede werking der parlementaire democratie. Inderdaad, de veelvoudigheid, de verscheidenheid

dances excentriques, et éventuellement à des noyauteurs, des sièges qui, sur la base de l'orientation réelle du corps électoral, ne leur reviennent pas, alors que les tendances majoritaires seraient littéralement désorganisées par suite de l'impossibilité pratique où elles se trouveraient de répartir convenablement leurs voix entre leurs propres candidats.

On ne peut donc s'empêcher de constater que, si la proposition de loi venait à être adoptée, il s'ensuivrait une confusion dangereuse parmi le corps électoral; ce serait là une prime injustement accordée à de petits groupes de noyauteurs, de déviationnistes, ou plus simplement, de gens qui, au mépris de la solidarité de parti, mettraient leurs espoirs dans un système de vote générateur de confusion, afin de conquérir des sièges auxquels leurs importance numérique ne leur donne pas droit.

Un tel système, qui ouvrirait la voie à toutes sortes d'intrigues ténébreuses, ne serait nullement de nature à accroître le prestige de la démocratie parlementaire.

Dans le système électoral actuel, nul n'est obligé de se soumettre au poll, à la direction ou aux statuts d'un parti. Il est loisible à quiconque de poser sa candidature aux élections, soit isolément, soit conjointement avec des personnes partageant les mêmes opinions. Ne se soumettent à la solidarité de parti que ceux qui le veulent bien; et s'ils acceptent de le faire, c'est au vu et au su des électeurs. Par conséquent, le système électoral actuel est loyal et sans ambiguïté.

Certes, on a soutenu qu'il ne serait nullement porté atteinte au régime en vigueur si, par exemple, on permettait à l'électeur de donner une voix de préférence à plusieurs candidats de la même liste (qu'on veuille bien remarquer que la proposition de MM. Lahaye et consorts ne prévoit rien de semblable, puisqu'elle ne permet qu'une seule voix de préférence), mais chacun doit reconnaître qu'une modification de l'espèce serait de nature à rompre les liens de solidarité qui unissent les candidats d'une même liste et qu'elle isolerait pratiquement chacun d'eux au regard du corps électoral, ce qui fait que chaque candidat se verrait obligé de mener sa propagande personnelle. Il est évident que pareil système — dont il n'a été question qu'incidemment en Commission, et sans qu'un texte eût été présenté à ce sujet — aurait un effet délétère sur le système des partis, qui constitue le fondement indispensable de la démocratie parlementaire.

La suppression de la distinction entre candidats effectifs et candidats suppléants aurait un effet moins corrosif sur le système électoral actuel. Mais aucun texte dans ce sens n'a été présenté.

Si l'on admet le système des partis comme base de la démocratie parlementaire, on ne peut certainement pas affirmer que ce soit méconnaître la maturité politique de l'électeur que de laisser subsister un système électoral fondé en toute loyauté sur le système des partis. C'est là bien au contraire une marque de loyauté envers le corps électoral.

Dans tous les pays, le système des partis s'est avéré indispensable au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire. En effet, la multiplicité, la diversité et

en de ingewikkeldheid van het parlementaire werk is van zulke aard dat de verkozenen der natie daaraan slechts kunnen het hoofd bieden dank zij een ploegwerk tussen verkozenen die hetzelfde algemeen politiek programma aankleven; het partijenstelsel schept de mogelijkheid tot dat ploegwerk in alle ondubbelzinnigheid ten overstaan van het kiezerskorps.

De partijenorganisatie doet geen afbreuk aan het grondwettelijk beginsel dat elk lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of de Senaat dient te worden beschouwd als de verkozene van gans de Natie. Immers, elke verkozene kan op elk ogenblik het partijverband verlaten; elke verkozene heeft het grondwettelijk recht over elk vraagstuk vrij zijn persoonlijke mening te zeggen en zijn stem uit te brengen zoals hij het verenigbaar acht met zijn geweten.

De loyaliteit vereist echter dat de kiezer op voorhand wete tot welk werkploegverband, en dus tot welk partijverband, de kandidaat zal behoren, indien hij verkozen wordt. En, indien de kandidaat zich aanmeldt voor de kiezers als deelgenoot van een bepaald partijverband, moet hij ook, wat zijn verkiezingskansen betreft, de gevolgen van dat vrijelijk verkozen partijverband aanvaarden. De kandidaten die zulks niet wensen te doen hebben alle wettelijke mogelijkheid om buiten het partijverband hun kandidatuur bij het kiezerskorps voor te dragen. De lijtsolidariteit telt alleen voor diegenen die ze vrijelijk aanvaarden, bij ondubbelzinnig medeweten van het kiezerskorps.

In zijn adstructieve nota heeft de eerste ondertekenaar van het voorliggende wetsvoorstel gemeend uitvoerig te moeten antwoorden op de bemerkingen welke gemaakt werden in 1953 in de schoot der Kamercommissie, toen het onderhavige wetsvoorstel voor de eerste maal werd ingediend. De verslaggever moet hierbij laten opmerken dat de meeste van die beschouwingen niet ter sprake kwamen in de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Zaken bij de bespreking van bedoeld wetsvoorstel. De beschouwingen die de afwijzende beslissing der Senaatscommissie hebben gemotiveerd, werden hierboven weergegeven en uw verslaggever is de mening toegedaan dat hij de uitleg, welke zijn verslag te verschaffen heeft, tot die beschouwingen moet beperken.

In het tweede gedeelte van zijn adstructieve nota heeft de eerste ondertekenaar van het wetsvoorstel een reeks perscitataten aangehaald waaruit hij meent te mogen opmaken dat de openbare mening van het land zijn hervormingsvoorstel genegen zou zijn.

Uw verslaggever moet echter laten opmerken dat het voldoende is de titels na te gaan van de dagbladen en tijdschriften waaruit deze citaten geput zijn om onmiddellijk te kunnen vaststellen dat al die citaten herkomstig zijn uit een bepaalde sector van de openbare mening, bepaalde sector die ontegensprekelijk in de openbare mening slechts een notorsche minderheid uitmaakt.

Samenvattenderwijze gesproken mag men vaststellen dat het voorliggende wetsvoorstel eigenlijk op onrechtstreekse wijze het uninominaal kiesstelsel tracht in te voeren. De gebreken van dergelijk kiesstelsel zijn genoegzaam gekend. In Frankrijk heeft het geleid tot de ergste politieke misbruiken, zodanig dat de grote Franse staatsman Briand het eens genoemd heeft het

la complexité du travail parlementaire sont telles que les élus de la Nation ne sont en mesure de s'en acquitter que grâce au travail d'équipe accompli par les élus adhérant au même programme politique général; or le système des partis crée la possibilité de ce travail d'équipe et ce en toute clarté à l'égard du corps électoral.

L'organisation des partis ne porte pas atteinte au prescrit constitutionnel qui veut que chaque membre de la Chambre des Représentants ou du Sénat soit considéré comme élu de la Nation tout entière. En effet, tout élu peut quitter le cadre du parti à n'importe quel moment; tout élu à le droit constitutionnel d'exprimer librement son opinion personnelle sur n'importe quel problème et de voter dans les limites de ce que lui permet sa conscience.

La loyauté exige toutefois que l'électeur sache d'avance à quelle équipe de travail, c'est-à-dire à quel parti, appartiendra le candidat s'il est élu. D'autre part, si un candidat se présente aux électeurs en qualité de membre d'un parti déterminé, il faut aussi qu'il accepte, en ce qui concerne ses chances d'être élu, les conséquences de son appartenance librement choisie à ce parti. Les candidats qui ne sont pas disposés à accepter ces conditions, ont toutes les possibilités légales de se présenter devant le corps électoral en dehors du cadre des partis. La solidarité entre membres d'une liste ne s'applique qu'à ceux qui l'acceptent librement, le corps électoral étant informé d'une manière qui exclut toute ambiguïté.

Dans sa note explicative, le premier signataire de la proposition de loi a cru devoir répondre longuement aux observations émises en 1953 en Commission de la Chambre, lorsqu'elle fut déposée pour la première fois. Votre rapporteur tient à observer à ce propos que la plupart de ces considérations n'ont pas été évoquées à la Commission sénatoriale de l'Intérieur, lors de la discussion de la proposition de loi. Les motifs qui ont amené la Commission sénatoriale à adopter une attitude négative ont été exposés ci-dessus et votre rapporteur est d'avis que les explications qu'il a à fournir dans son rapport doivent se limiter à ces considérations.

Dans la seconde partie de sa note explicative, le premier signataire de la proposition de loi relève divers passages d'articles de presse, d'où il croit pouvoir déduire que l'opinion publique du pays serait favorable à son projet de réforme.

Toutefois, votre rapporteur se doit de faire remarquer qu'il suffit de se référer aux titres des journaux et des revues d'où ces citations sont tirées pour arriver à la constatation qu'elles reflètent toutes le point de vue d'un secteur bien déterminé de l'opinion publique et qui n'en constitue incontestablement qu'une minorité notoire.

En résumé, on peut constater que la proposition de loi tend en fait à introduire indirectement le scrutin uninominal. Les défauts de pareil système sont suffisamment connus. En France, il a donné lieu aux abus politiques les plus flagrants, à tel point qu'Aristide Briand, le grand homme d'Etat français, l'a nommé le système « des mares stagnantes »; et même en Angle-

systeem der « moerassige poelen » (« les mares stagnantes »); zelfs in Engeland heeft het wel eens geleid tot de verkiezing van een parlementaire meerderheid die niet beantwoordde aan de meerderheid van het kiezerskorps.

Alle kiesstelsels hebben hun hoedanigheden en hun gebreken, wel te verstaan. Ons huidig kiesstelsel is voor verbeteringen vatbaar wellicht. Doch het stelsel dat wordt betracht door het voorliggende wetsvoorstel is in alle logica niet verenigbaar met de algemene structuur van het huidig kiesstelsel; de logica van het besproken voorstel is het uninominaal kiesstelsel en het voorstel kan in geen ander stelsel passen. Zoals de tekst van het voorstel opgesteld is en zoals de onder-tekenaars hem zouden willen inlassen in het huidige kieswetboek, zou de hervorming de verkiezingen doen verlopen in een klimaat van misverstand en toevalligheid dat terzelfdertijd schadelijk zou zijn voor het prestige der verkiezingsverrichtingen en voor het prestige van de parlementaire instellingen.

De artikelen en het wetsvoorstel in zijn geheel worden afgewezen met 13 stemmen tegen één en één onthouding.

Het verslag wordt eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
K. VAN CAUWELAERT.

De Voorzitter,
H. HARMEGNIES.

terre, ce système a parfois conduit à l'élection d'une majorité parlementaire ne concordant pas avec celle du corps électoral.

Tous les systèmes électoraux ont, bien entendu, leurs avantages et leurs défauts. Le nôtre est peut-être susceptible d'amélioration. Mais celui que la présente proposition de loi tend à instaurer est, en toute logique, incompatible avec l'économie générale de notre système électoral actuel; le système préconisé par la proposition de loi qui vous est soumise s'inscrit logiquement dans le cadre d'un régime de vote uninominal, et il n'est conciliable avec aucun autre. Le texte de la proposition, tel qu'il est rédigé et tel que les signataires voudraient le voir insérer dans le Code électoral actuel, aurait pour effet que la réforme électorale s'opérerait sous le signe de l'ambiguïté et du hasard, ce qui serait de nature à porter atteinte tant au prestige des opérations électorales qu'à celui des institutions parlementaires.

Les articles et la proposition de loi dans son ensemble ont été rejetés par 13 voix contre 1 et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
K. VAN CAUWELAERT.

Le Président,
H. HARMEGNIES.

BIJLAGE.**NOTA VAN DE MINDERHEID. (1)**

Het behandelde voorstel berust op een geconstateerd feit :

De burger (kiezer) heeft tegenover de openbare macht en de uitdrukking ervan, het Parlement, een groeiend gevoel van frustratie en machteloosheid; dat gevoel heeft ten gevolge dat hij zich afkeert van de instelling en andere middelen zoekt.

Het keert hem ervan af omdat hij in de parlementsleden niet zijn echte vertegenwoordigers erkent. Het doet hem andere middelen gebruiken en zo zien wij dat steeds meer drukkingsgroepen een stijgende invloed krijgen buiten en *tegen* het Parlement.

De minderheid waarschuwt op tijd. Zij doet het omwille van het regime zelf en stelt, naar aanleiding van de bespreking van het voorstel, voor, de werkelijke oorzaak van het kwaad onder ogen te zien.

Geen enkele bewijsvoering ter wereld zal ooit het feit wegnemen dat ons kiesstelsel wel is waar het recht van de budget eerbiedigt om de sterkte van iedere partij te bepalen, maar hem eenvoudig het recht afneemt om de persoon van zijn mandataris aan te wijzen en het onrechtmatig toekent aan de partijorganisaties.

Het is onrechtvaardig iemand zijn recht af te nemen en het is een leugen tegelijk te verklaren dat men het eerbiedigt. Die onrechtvaardigheid en die leugen zijn de oorzaak van de afwending die wij betreuren en van het gevaar dat wij duchten.

Daarom wenst de minderheid in deze nota ten gunste van het voorstel, de hoofdgedachte ervan in het licht te

ANNEXE.**NOTE DE LA MINORITE. (1)**

La proposition discutée est née d'une constatation de fait :

Le citoyen (électeur) a chaque jour davantage, à l'égard de la puissance publique et de son incarnation le parlement, un sentiment de frustration et d'impuissance; ce sentiment le détourne de l'institution et lui fait chercher d'autres voies.

Il l'en détourne car le citoyen ne reconnaît pas en ses parlementaires ses véritables représentants. Il le pousse vers d'autres voies et c'est ainsi que nous voyons se multiplier les groupes de pression et grandir leur influence en dehors et *contre* le parlement.

La minorité crie à temps cassecou. Elle le fait pour le régime lui-même et propose d'accepter en discutant la proposition de regarder en face la cause du mal.

Aucune démonstration au monde ne fera jamais disparaître ce fait que notre régime électoral respecte, il est vrai, le droit du citoyen de déterminer la force de chaque parti, mais lui confisque tout simplement celui de désigner la personne de ses mandataires pour passer illégitimement ce droit aux organisations de partis.

C'est injustice que de priver quelqu'un de son droit, c'est mensonge que d'affirmer en même temps son respect. De cette injustice et de ce mensonge naît cette désaffectation que nous déplorons et ce danger que nous redoutons.

C'est pourquoi, la minorité désire en cette note en faveur de la proposition faire ressortir son idée mai-

(1) Op verzoek van de heren Lahaye en Merchiers heeft de Voorzitter van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt aan die Commissie een minderheidsnota voorgelegd betreffende het voorstel van wet tot afschaffing van het hoofdstemvak bij de parlements- en provincieraadsverkiezingen.

De Senaat heeft deze uitzonderingsprocedure ter vergadering van dinsdag 2 februari jongstleden goedgekeurd.

De Commissie voor de Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ambt heeft aan die beslissing van de Senaat gevolg gegeven in haar vergadering van 9 februari.

Zij nam kennis van die nota van de minderheid en was van oordeel dat er geen aanleiding bestond om de bespreking van het betrokken voorstel van wet te heropenen omdat het volledig genoeg behandeld is en het desbetreffende verslag met algemene stemmen werd goedgekeurd, in tegenwoordigheid van de minderheid.

Ten einde evenwel aan de minderheid de mogelijkheid te geven om haar standpunt bekend te maken zoals zij het verklaart te wensen, nam de Commissie, op voorstel van de verslaggever, aan, die nota van de minderheid te laten drukken en aan de leden van de Senaat mede te delen als bijlage bij het verslag.

(1) A la demande de MM. Lahaye et Merchiers le président de la Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique a accepté de soumettre à ladite Commission une note de la minorité relative à la proposition de loi supprimant la case de tête pour les élections législatives et provinciales.

Le Sénat, en sa séance du mardi 2 février dernier, admit cette procédure exceptionnelle.

La Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique a donné suite à la décision du Sénat en sa réunion du 9 février.

La Commission, après avoir pris connaissance de ladite note de la minorité, a estimé qu'il n'y avait pas lieu à rouvrir le débat au sujet de la proposition de loi concernée, la discussion de la proposition ayant été suffisamment complète et le rapport y afférent ayant été approuvé à l'unanimité, minorité présente.

Pourtant la Commission, afin de donner à la minorité toute la possibilité d'expression qu'elle déclare désirer et se ralliant à une proposition du rapporteur, admet que la note prémentionnée de la minorité soit imprimée et communiquée aux membres du Sénat comme annexe au rapport.

stellen : aan de kiezer zijn volle recht als burger teruggeven, eenvoudig omdat het zijn recht is en onze instellingen daarop berusten.

Die gedachte zit diep geworteld in de openbare mening. In het Parlement is zij reeds overgenomen in talrijke voorstellen, die zeer uiteenlopen wat betreft de verwezenlijking ervan, maar onveranderlijk zijn in hun bedoeling : de valorisatie van het recht van de burger op rechtstreekse verkiezing van zijn vertegenwoordiger.

Die vroegere voorstellen hebben nog een tweede punt gemeen, namelijk dat zij alle, zoals de verslaggever zeer oordeelkundig zegt, in het raam passen van ons kiesstelsel dat berust op de lijststemming en de evenredige vertegenwoordiging en dat geen enkel bijvoorbeeld de uninominale stemming op het oog heeft. Voor het overige zijn de varianten alleen een kwestie van modaliteiten en middelen. Die middelen waren inderdaad verschillend : verhoging van het aantal voorkeurstemmen, splitsing van het hoofdstemvak, cirkelvormige voorstelling van de namen van de kandidaten, enz.

De minderheid blijft die opvatting trouw, voor haar is het doel belangrijker dan de middelen; zij is dan ook bereid mee te gaan met een versoepeling van het voorstel als de meerderheid de doelmatigheid ervan bewijst, want goede argumenten moeten natuurlijk worden aangenomen, maar zij weigert te buigen voor argumenten die zij als de weerspiegeling beschouwt van een stelselmatig streven om alles terzijde te schuiven wat ons terug kan brengen tot het hoofdbeginsel, de eerbiediging van het recht van de burger.

Zij is, in het raam van de eerbied voor dat recht, bereid tot verzoening en tot *opbouwende samenwerking*. In die geest wenst zij te antwoorden op de samengevatte argumenten van de verslaggever.

Het verslag van de meerderheid verwerpt het voorstel op grond van overwegingen, die tot drie belangstellingscentra kunnen worden herleid :

1° het huidige stelsel zou eerlijker zijn;

2° het voorstel zou het gezag van de partij aantasten en onze instellingen ten gronde richten, omdat de partijen feitelijk de hoeksteen van die instellingen zijn geworden;

3° het voorstel zou op heimelijke wijze het uninominaal stelsel invoeren, hoewel het zich aandient als een eenvoudige wijziging van ons lijstenstelsel en de evenredige vertegenwoordiging.

Het antwoord van de minderheid luidt als volgt :

Eerste opwerping : de eerlijkheid van het huidige stelsel. De behendigste advocaat zal nooit kunnen bewijzen dat het grondwettelijk recht van de burger (*die vrij is om al dan niet tot een partij toe te treden*) om zijn vertegenwoordigers te verkiezen geëerbiedigd wordt als de aanwijzing van die vertegenwoordigers souverain wordt opgedragen aan ongecontroleerde en oncontroleerbare organisaties. De dag is geen nacht en de nacht is geen dag, dat hoeft geen betoog.

tresse : rendre à l'électeur la plénitude de son droit de citoyen, tout simplement parce que c'est son droit et que là se trouve la base de nos institutions.

Cette idée est bien ancrée dans l'opinion publique. Parmi nous, elle a déjà été reprise en de nombreuses propositions, très variables dans leur modalités de réalisation, mais constante dans leur intention : la valorisation du droit au choix direct de son représentant par le citoyen.

Quant à ces propositions antérieures, nous retiendrons un second point commun : toutes se placent comme le souligne très judicieusement le rapporteur, dans le cadre de notre système électoral basé sur le scrutin de liste et la répartition proportionnelle, aucun ne se place dans le cadre par exemple du scrutin uninominal. Pour le reste, les variantes ne sont que questions de modalités et de moyens. Ces moyens furent en effet variés : multiplication des votes préférentiels, dédoublement de la case de tête — présentation circulaire des noms de candidats... etc.

Pour la minorité restant dans la même ligne, le but à réaliser est plus important que le moyen; elle est donc toute prête à se rallier à un assouplissement de la proposition discutée, si les critiques de la majorité en indiquent l'opportunité car les arguments valables doivent évidemment être retenus, mais elle se refuse à se soumettre à des arguments qu'elle considère comme le reflet d'une volonté systématique d'écarter tout ce qui veut ramener au respect du principe essentiel, celui du droit du citoyen.

Au contraire, dans le cadre du respect de ce droit, elle est prête à la conciliation et à une *collaboration constructive*. C'est dans cet esprit qu'elle veut rencontrer les arguments groupés par le rapporteur :

Le rapport de la majorité rejette la proposition pour des motifs se ramenant à trois centres d'intérêt :

1° parce que le régime actuel répondrait le mieux aux lois de l'honnêteté;

2° parce que la proposition anéantirait l'autorité du parti et saperait donc nos institutions, puisqu'en fait le parti en est devenu la pierre angulaire;

3° parce que la proposition instaurerait en catimini le régime uninominal, alors qu'elle se présente comme une simple amodiation de notre régime de scrutin de liste et de répartition proportionnelle.

Voici la réponse de la minorité :

Première objection : honnêteté du système actuel. Le plus habile des avocats ne pourra jamais démontrer qu'en confiant souverainement à des organisations incontrôlées et incontrôlables, la désignation des représentants, on respecte le droit constitutionnel du citoyen (*libre de s'affilier ou non à un parti*) de désigner lesdits représentants. Le jour n'est pas la nuit, la nuit n'est pas le jour, cela se passe de démonstration.

Tweede opwerping : de feitelijke noodzakelijkheid om in het huidige openbare leven de partijen te eerbiedigen. Dit is een ernstig argument, maar is het wijs te buigen voor een feitelijke noodzakelijkheid, dan is het ook eerlijk het te zeggen en zich niet te verschuilen achter tegengestelde beginselverklaringen. Maar wat is die feitelijke noodzakelijkheid?

Zij is, dat de partijtucht noodzakelijk is en in acht genomen moet worden om de stabiliteit van de regering te verzekeren, om wedijver tussen personen en tegenstellingen tussen particuliere belangen te verhinderen, om een vaste lijn te bewaren bij de verdediging van de politieke doctrines.

Die beginselen worden door de minderheid geenszins betwist. Zij neemt dus aan dat partijtucht noodzakelijk is, maar zij is van oordeel dat de burger daarom niet mag worden beroofd van zijn recht, als het goed mogelijk is beide te verzoenen (die noodzakelijkheid en dat recht).

Zij verklaart dus dat men niet moet trachten het ene of het andere beginsel te verwerpen of de evidente krenking ervan schijnheilig te ontkennen, maar dat integendeel moet worden gezocht naar een amendement dat beide beginselen verzoent en de eerbied voor het recht van de burger verzekert bij een goede werking van onze instellingen.

Indien de meerderheid van oordeel is dat de minderheid te ver gaat en het beginsel van het recht van de burger al te nadrukkelijk beklemtoont, dat zij dan een amendement voorstelt. Er zijn vele wijzigingen mogelijk; sommige liggen besloten in de vroegere voorstellen van wet, andere zijn nog niet voorgesteld. Noemen wij er slechts twee bij wijze van voorbeeld :

Een eerste wijziging zou hierin kunnen bestaan dat de stemmen in het hoofdstemvak omgeslagen worden over de kandidaten in de orde van de voordracht, zoals thans gebeurt, eventueel tot de helft min één van de verkozenen waarop de lijst recht geeft, met dien verstande dat de tweede helft ze vervolgens zou genieten in de orde van de voorkeurstemmen alleen.

Een tweede wijziging zou zijn dat de stemmen in het hoofdstemvak gelijkelijk worden omgeslagen over alle kandidaten van de lijst.

Maar wij verklaren nadrukkelijk : die eventuele amendementen hebben slechts betrekking op de midelen en niet op het beginsel; indien de meerderheid dus andere wijzigingen wenst, is de minderheid bereid ze aan te nemen en afstand te doen van haar eigen voorkeur ten einde de hoofdzaak, de valorisatie van de stem van de kiezer te redden en aldus zijn vertrouwen in het parlement te herstellen.

Derde opwerping : het voorstel past niet in het raam van de lijststemming en vertoont veel *gelijkenis met het uninominaal stelsel*, omdat het slechts voorziet in één voorkeurstem.

De minderheid is van oordeel dat het niet zo is. Het voorstel laat immers de lijstsolidariteit spelen aangezien de stemmen van alle kiezers samengevoegd worden om de verkiezing te verzekeren van degene die op de lijst het meest voorkeurstemmen heeft gekregen.

Deuxième objection : nécessité de fait actuelle de la vie publique de respecter les partis. Ceci est sérieux: disons cependant que si devant une nécessité de fait, il est sage de s'incliner, il serait loyal de le dire et de ne plus se cacher derrière une affirmation de principes contraires. Mais quelle est cette nécessité de fait?

C'est que la discipline de parti est devenue nécessaire et doit être respectée pour la stabilité des gouvernements, pour éviter les compétitions personnelles et les affrontements d'intérêts privés, pour préserver une ligne directrice forte dans la défense des doctrines politiques.

Ces principes, la minorité ne les conteste pas le moins du monde. Elle admet donc la nécessité de la discipline de parti, mais elle estime que ce n'est pas une raison pour spolier le citoyen de son droit, alors qu'il y a parfaitement moyen de respecter l'un et l'autre (cette nécessité et ce droit).

Elle déclare donc que ce qu'il faut rechercher ce n'est pas le rejet de l'un ou de l'autre principe, ou la négation hypocrite d'une lésion évidente de l'un d'eux, mais bien au contraire l'amendement assurant leur harmonisation, c'est-à-dire celui qui assurerait le respect du droit du citoyen dans un bon fonctionnement de nos institutions.

Si la majorité estime donc que la minorité va trop loin par une affirmation trop catégorique du principe du droit du citoyen, qu'elle propose un amendement. Il en est de nombreux possibles que l'on peut rechercher dans les propositions précédentes et d'autres qui seraient inédits. Parmi ces derniers citons-en deux à titre exemplatif :

Le premier serait une attribution des voix recueillies en tête de liste, en faveur des candidats classés dans l'ordre de présentation, comme actuellement jusqu'à désignation de la moitié éventuellement moins un des élus auxquels a droit la liste, la seconde moitié venant ensuite selon l'ordre découlant des seuls votes de préférence.

Le second, la répartition des voix de la case de tête, à égalité entre tous les candidats de la liste.

Mais, nous insistons bien : ces possibilités d'amendement ne portent que sur les moyens et non sur le principe, dès lors si la majorité en préfère d'autres, la minorité sera toute prête à y souscrire par préférence même à ses propres sentiments, afin que l'essentiel : la valorisation du vote de l'électeur soit acquis et que par lui vienne le retour à la confiance dans le parlement.

Troisième objection : la proposition en ne permettant qu'un seul vote préférentiel sortirait du cadre du scrutin de liste et *s'apparenterait au système uninominal*.

La minorité estime que ce n'est pas ainsi. En effet, la proposition laisse jouer la solidarité de liste, les voix de chacun s'additionnant pour assurer l'élection du plus favorisé par les votes de préférence dans le cadre de la liste.

Het bezwaar van de verslaggever kan evenwel gemakkelijk worden ondervangen door een amendement op artikel 4, dat ook het gevaar zou bezweren van strijd tussen personen en samenvoeging van alle voorkeurstemmen op de eersterangskandidaten. Dat amendement zou erin bestaan dat de kiezer zoveel voorkeurstemmen mag uitbrengen als hij wenst, op voorwaarde dat zij alle worden uitgebracht op dezelfde lijst en met dien verstande dat ieder stembiljet voor de berekening van de zetelverdeling onder de partijen slechts een stem waard is.

Kortom, de bezwaren kunnen gemakkelijk worden ontzenuwd met amendementen. Maar die bezwaren wettigen in geen geval het besluit van de meerderheid om het voorstel in zijn geheel en principieel te verwerpen. Des te minder daar de minderheid, om het voorstel te redden en de rechtvaardigheid te doen zegevieren, bereid is elk aannemelijk voorstel van amendement goed te keuren, wat de juiste weg is als het Parlement de overdreven strengheid mocht vrezen van een beginsel dat al te nadrukkelijk wordt beklemd.

L. MERCHIEERS.

Cependant pour satisfaire au scrupule du rapporteur, il suffirait d'apporter un amendement à l'article 4 qui éliminerait du même coup les risques de luttes personnelles et l'accumulation de toutes les voix de préférence au bénéfice des seules vedettes. Cet amendement consisterait à permettre à l'électeur de marquer autant de votes préférentiels qu'il le souhaiterait à condition de rester dans la même liste, chaque bulletin ne valant cependant qu'une voix pour le calcul de la répartition des sièges entre les parties.

Bref, aux critiques émises il est aisé de satisfaire par des amendements. Par contre, elles ne justifient en rien la conclusion tirée par la majorité du rejet en bloc de la proposition par principe. D'autant moins que pour sauver celle-ci et son œuvre de justice, la minorité est prête à se rallier à toute proposition d'amendement acceptable, ce qui est la véritable voie, si le parlement craint le rigorisme d'un principe trop nettement affirmé.