

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1968-1969.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

12 FEBRUARI 1969.

**Herziening van artikel 39 van de Grondwet,
met uitzondering van de laatste zin.**

**(Verklaring van de wetgevende macht,
zie Belgisch Staatsblad n° 44 van 2 maart 1968).**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VAN CAUWELAERT.**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1968-1969.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

12 FEVRIER 1969.

**Revision de l'article 39 de la Constitution, à l'exclusion
de la dernière phrase.**

**(Déclaration du pouvoir législatif,
voir Moniteur Belge n° 44 du 2 mars 1968).**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION
PAR M. VAN CAUWELAERT.**

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1968-1969.

12 FEBRUARI 1969.

**Herziening van artikel 39 van de Grondwet,
met uitzondering van de laatste zin.**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET (1)
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **VAN CAUWELAERT**.

MIJNE HEREN,

Zowel de verklaring tot herziening van de Grondwet van 17 april 1965 als die van 28 februari 1968 hebben, met uitsluiting van de laatste zin, artikel 39 van de Grondwet voor herziening vatbaar gesteld.

I. De stand van zaken op het einde van de vorige legislatuur.

De memorie van toelichting bij het ontwerp van verklaring van 3 maart 1965 zegt met betrekking tot de herziening van artikel 39 o.m. het volgende :

Wat de modaliteiten der stemming in beide Kamers betreft, stemt de tekst van artikel 39 van de Grondwet niet meer met de huidige behoeften overeen. De modaliteiten van de openbare stemming werden reeds in feite verbeterd door het aanwenden van aangepaste technische hulpmiddelen. Het gebruik van deze moderne hulpmiddelen vervangt op voordelige wijze de stemming bij naamafroeping en mondeling die, naar de letter van artikel 39, vereist is voor de stemming over het geheel van de wetsontwerpen.

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

De heren Struye, voorzitter; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, Dehousse, de Stexhe, Dua, Herbiet, Houben, Housiaux, Jottrand, Lagasse, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt en Van Cauwelaert, verslaggever.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1968-1969.

12 FEVRIER 1969.

**Revision de l'article 39 de la Constitution,
à l'exclusion de la dernière phrase.**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)
PAR M. **VAN CAUWELAERT**.

MESSIEURS,

L'article 39 de la Constitution, à l'exception de la dernière phrase, a été soumis à revision tant par la déclaration de revision de la Constitution du 17 avril 1965 que par celle du 28 février 1968.

I. Situation à la fin de la législature. précédente.

L'exposé des motifs du projet de déclaration du 3 mars 1965 déclare au sujet de la revision de l'article 39 :

« En ce qui concerne les modalités des votes dans chacune des Chambres, le texte de l'article 39 de la Constitution ne correspond plus aux besoins actuels. Déjà des modalités du vote public ont été améliorées en fait par la mise en œuvre de procédés techniques appropriés. L'emploi de ces moyens modernes remplace avantageusement le vote par appel nominal et à haute voix qui, d'après la lettre de l'article 39, est requis pour le vote sur l'ensemble des projets de loi.

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

MM. Struye, président; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, Dehousse, de Stexhe, Dua, Herbiet, Houben, Housiaux, Jottrand, Lagasse, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Vandekerckhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt et Van Cauwelaert, rapporteur.

» Men heeft ongetwijfeld terecht gemeend dat de aanwending, sedert 1955, van deze nieuwe middelen niet in strijd is met de geest van de desbetreffende grondwetsbepaling. Maar de gelegenheid van onderhavige herziening dient te baat genomen om deze bepaling door een beter aangepaste tekst te vervangen » (1).

In het verslag namens de Bijzondere Commissie voor de Herziening van de Grondwet, uitgebracht door de h. Van Bogaert, wordt de draagwijdte van het opzet juist omschreven :

« De Regering stelt ook de wijziging voor van artikel 39 van de Grondwet, waardoor bepaald wordt dat stemmingen mondeling geschieden of met zitten en opstaan. Reeds in 1954 en 1958 stelde de Regering voor te verklaren, dat er reden was tot herziening van dit artikel om rekening te houden met de nieuwe technische middelen waarmee de parlementsleden hun stem uitbrengen. In het huidig voorstel wordt echter de derde volzin van het artikel uitgesloten. Deze schrijft voor dat verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming. In de Bijzondere Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor de Verklaring tot Herziening van de Grondwet, werd dit voorstel bijgetreden. Ook de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft het voorstel aanvaard » (2).

De stellingen ingenomen door de Commissie voor de Grondwetsherziening der vorige legislatuur kunnen als volgt worden samengevat :

1. Hoewel de Wetgevende Kamers, toen ze artikel 39, behalve de laatste zin, vatbaar stelden voor herziening, alleen de grondwettelijke bevestiging van de elektrische stemmingwijze bedoelden, oordeelt de Commissie dat de Grondwetgevende Kamers in hun herzieningsbevoegdheid niet tot deze opdracht beperkt zijn, doch bevoegd zijn over gans de materie van het herzienbaar gedeelte van dit artikel.

2. De kwestie der onthoudingen behoort tot de materie der artikelen 38 en 131 der Grondwet en kan niet behandeld worden in het raam van artikel 39; daar de teksten van de artikelen 38 en 131 geen duidelijk antwoord geven, dient de kwestie geregeld door het reglement krachtens artikel 46 der Grondwet; een Grondwetinterpreterende wet is overbodig.

3. Na een uitvoerige bespreking over de betekenis van de onthoudingen werd een nota opgemaakt. Daarin wordt voorgesteld enkel bij stemmingen over de Grondwetsherziening doch niet over de gewone wetgeving de onthoudingen in aanmerking te nemen voor de berekening van de tweederde-meerderheid welke vereist is voor de goedkeuring van de wijzigingen in de Grondwet.

(1) Zie Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1964-1965, 993 n° 1.

(2) Zie Gedr. St. Senaat, zitting 1964-1965, n° 278.

» Sans doute a-t-on pu estimer à juste titre que la mise en pratique, depuis 1955, de ces nouveaux procédés n'est pas en contradiction avec l'esprit de la disposition constitutionnelle dont il s'agit. Mais il convient de saisir l'occasion de la présente revision pour remplacer celle-ci par un texte plus adéquat. » (1)

Dans son rapport fait au nom de la Commission spéciale de revision de la Constitution, M. Van Bogaert définit avec précision la portée de la proposition :

« Le Gouvernement propose de modifier l'article 39 de la Constitution, qui dit que les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé. Déjà en 1954 et en 1958, les gouvernements de l'époque avaient proposé de déclarer qu'il y avait lieu de reviser cet article, pour tenir compte des nouveaux moyens techniques dont usent les parlementaires pour émettre leurs votes. Cependant, la proposition actuelle tend à exclure de la revision la troisième phrase de l'article. Celle-ci prescrit que les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret. Cette proposition a été approuvée par la Commission spéciale de la Chambre des Représentants pour la déclaration de revision de la Constitution. La Chambre l'a également adoptée. » (2)

Les conclusions retenues par la Commission de revision de la Constitution au cours de la législature précédente peuvent se résumer comme suit :

1. Bien que la décision des Chambres législatives de soumettre à revision l'article 39, à l'exclusion de la dernière phrase, eût uniquement pour but de faire consacrer, dans le texte même de la loi fondamentale, la constitutionnalité du vote électrique, la Commission estime que la compétence de la Constituante ne se limite pas à cette seule mission, mais qu'elle s'étend à toute la matière de la partie de l'article qui est soumise à revision.

2. La question des abstentions entre dans la matière des articles 38 et 131 de la Constitution et ne peut être traitée dans le cadre de l'article 39; comme les textes des articles 38 et 131 ne fournissent pas de réponse claire à ce sujet, la question doit être tranchée par le règlement, en vertu de l'article 46 de la Constitution; une loi interprétative de la Constitution est superflue.

3. Au terme d'une large discussion portant sur la question de l'interprétation des abstentions, une note fut rédigée. Celle-ci propose qu'en matière constitutionnelle, mais non en matière législative ordinaire, les abstentions entrent en ligne de compte pour le calcul de la majorité des deux tiers requise pour l'approbation des modifications à la Constitution.

(1) Voir Doc. Chambre, session de 1964-1965, 993 n° 1.

(2) Voir Doc. Sénat, session de 1964-1965, n° 278.

Dit voorstel werd door de Senaat in zijn vergadering van 2 mei 1967 bij zitten en opstaan goedgekeurd.

4. Wat het tekstvoorstel voor artikel 39 betreft, dit verschilde van de thans door de Commissie voorgedragen tekst door het feit dat er geen sprake was van de eenparige instemming (die nochtans als grondwettelijk werd beschouwd) noch van een uitdrukkelijke verwijzing naar het reglement.

5. Wat de stilzwijgende instemming betreft, verwees de Commissie naar de bespreking daaromtrent in verband met de behandeling van artikel 68.

Tekst voorgesteld door de Commissie onder de vorige legislatuur :

« Artikel 39. — De stemmingen geschieden hoofdelijk of bij zitten en opstaan. Over wetten in hun geheel wordt steeds een hoofdelijke stemming gehouden ».

II. De bespreking in de huidige Commissie.

Uw Commissie heeft aan de vraagstukken die verband houden met de herziening van artikel 39 der Grondwet zeven vergaderingen gewijd.

Van meet af aan was het duidelijk dat de leden der Commissie de vraagstukken gesteld door de voor herziening vatbare tekst van artikel 39 aan een nieuw grondig onderzoek zouden onderwerpen, ondanks de besprekingen en beslissingen welke dienaangaande hadden plaatsgevonden in de Commissie voor de Grondwetsherziening der vorige legislatuur.

Reeds in de eerste vergadering van uw Commissie werd door verschillende leden de aandacht erop gevestigd dat de vigerende tekst van artikel 39 op onvoldoende wijze de werkelijkheid van de in voege zijnde wijzen van stemmen dekt en dat ook de tekst welke de Commissie der vorige legislatuur tot de hare gemaakt had tot vervanging van de bestaande tekst dezelfde leemte vertoont.

In de eerste plaats lieten verscheidene leden opmerken dat er op dit ogenblik in de Wetgevende Kamers vier wijzen van stemmen in voege zijn :

1. de beslissing bij algemene instemming;
2. een stemverrichting waarbij alleen de meerderheid wordt vastgesteld, zonder dat wordt rekening gehouden met het juiste aantal vóór- of tegenstemmers, noch met hun identiteit; met onthoudingen wordt in deze stemming geen rekening gehouden; in feite gebeurt dergelijke stemming bij zitten en opstaan, zodat de onthoudingen niet tot uiting komen;
3. de hoofdelijke stemming, d.w.z. de stemming waarbij akte wordt genomen niet alleen van de meerderheid die zich heeft uitgesproken doch tevens van de door elk lid uitgebrachte stem en van de identiteit van elk aan de stemverrichting deelnemend lid; bij deze wijze van stemmen wordt ook akte genomen van de onthoudingen en van de identiteit der leden die zich

Le Sénat adopta cette proposition par assis et levé en sa séance du 2 mai 1967.

4. En ce qui concerne le texte proposé à l'article 39, il diffère de celui présenté aujourd'hui par la Commission en ce sens qu'il n'envisageait pas le cas de l'assentiment unanime (qui était cependant considéré comme constitutionnel) et qu'il ne comportait pas de référence explicite au règlement.

5. En ce qui concerne l'assentiment tacite, la Commission s'est référée aux discussions qui ont eu lieu sur ce point en rapport avec l'examen de l'article 68.

Texte adopté par la Commission sous la législature précédente :

« Article 39. — Les votes sont émis nominativement ou par assis et levé. Sur l'ensemble des lois, il est toujours procédé au vote nominatif. »

II. La discussion au sein de la Commission actuelle.

Votre Commission a consacré sept réunions aux problèmes relatifs à la revision de l'article 39 de la Constitution.

Dès l'abord, il apparut que, malgré les discussions et les décisions de la Commission de Revision de la Constitution de la législature précédente, les problèmes soulevés par la partie de l'article 39 soumise à revision allaient faire l'objet d'un nouvel examen approfondi.

Lors de la première réunion, plusieurs membres ont souligné que le texte actuel de l'article 39 ne recouvre pas adéquatement la réalité des modes de vote en usage et que la même lacune se retrouve dans le texte que la Commission de la législature précédente avait adopté pour remplacer le texte existant.

En premier lieu, plusieurs commissaires firent observer que les Chambres législatives connaissent actuellement quatre modes de vote :

1. la décision par assentiment unanime;
2. un mode de vote qui consiste à déterminer uniquement la majorité, sans tenir compte du nombre exact des « pour » et des « contre », ni de l'identité des votants; en pareil cas, les abstentions n'interviennent pas. En fait, il s'agit d'un vote par assis et levé, de sorte que les abstentions n'apparaissent pas;
3. le vote nominatif, c'est-à-dire celui à l'issue duquel il est pris acte non seulement de la majorité, mais aussi du vote émis par chaque membre et de l'identité de chacun des votants; dans ce cas, il est pris acte en même temps des abstentions et de l'identité de ceux qui s'abstiennent; en général il s'agit d'un vote électrique, mais on peut également procéder à

onthouden; deze stemming gebeurt doorgaans door middel van de elektrische apparatuur, doch kan ook geschieden bij naamafroeping of bij stembrieven;

4. de geheime stemming, die steeds bij stembrieven geschiedt.

Uit de bespreking bleek dat de Commissie van oordeel was dat de tekst van artikel 39 niet hoeft in bijzonderheden te treden omtrent de organisatie van al deze verschillende wijzen van stemmen, docht dat het volstaat dat de tekst van artikel 39 de organisatie ervan zou verwijzen naar het reglement der Kamers, overeenkomstig trouwens het voorschrift van artikel 46 der Grondwet. Het artikel stelt wel zekere eisen voor bepaalde gevallen, namelijk de hoofdelijke stemming voor een wettekst in zijn geheel en de geheime stemming voor voordracht of verkiezing van kandidaten en verzekert daarbij uitdrukkelijk de grondwettelijkheid van de eenparige instemming zonder eigenlijke stemverrichting.

De verschillende voorgestelde amendementen die in bijlage bij het verslag gevoegd zijn laten toe de evolutie te volgen die de Commissie tot dit standpunt bracht.

Van bij de aanvang der besprekingen werd het vraagstuk van de betekenis der onthoudingen te berde gebracht alsmede de kwestie van de betekenis der aanwezigheden zonder deelname aan de materiële stemverrichting.

Verschillende leden waren van oordeel dat het probleem der onthoudingen en der aanwezigheden zonder stemverrichting niet kon geregeld worden in artikel 39, daar het behoorde tot het domein van de artikelen 38 en 131.

Andere leden waren van een ander oordeel omdat artikel 39 de stemtechniek regelt, d.w.z. de manier waarop uit de stemverrichting de uitslag der stemming dient opgemaakt te worden. De uitslag van een stemming is niet uit de wilsuitdrukking der aanwezige leden af te lezen als men niet weet hoe men in het resultaat de onthoudingen en de aanwezigheden zonder deelname aan de materiële stemverrichting moet in aanmerking nemen. Maar de leden die deze laatste stelling verdedigden, waren niet van oordeel dat het vraagstuk der onthoudingen noodzakelijk moest geregeld worden in de tekst zelf van artikel 39, doch dat het ook mogelijk was de regeling ervan over te laten aan het reglement der Kamers. De bespreking ging aldus niet alleen over de mogelijkheid om het vraagstuk der onthoudingen in artikel 39 te regelen, doch ook over de wenselijkheid om zulks te doen in een Grondwettekst, vooral gelet op het bepaalde in artikel 46.

In verband hiermee rees dan vanzelfsprekend de kwestie van de bevoegdheid der Grondwetgevende Kamers nopens artikel 39, ten overstaan van de verklaring der Wetgevende Kamers toen ze artikel 39, behalve de laatste zin, voor herziening vatbaar stelden. Een lid noemde dit « le problème de la saisine ». Doch, de verklaring dat er aanleiding bestaat tot herziening van bepaalde artikelen der Grondwet, waardoor de Wetgevende Kamers de procedure der grondwetsher-

l'appel nominal proprement dit ou recourir aux bulletins de vote;

4. le vote secret, qui se fait toujours par bulletins de vote.

La discussion fit apparaître que, de l'avis de la Commission, le texte de l'article 39 ne devait pas énoncer le détail de l'organisation de tous ces modes de vote, mais qu'il suffisait que ce texte la renvoie aux règlements des Chambres, conformément d'ailleurs au prescrit de l'article 46 de la Constitution. L'article établit toutefois certaines conditions pour des cas bien déterminés : le vote par appel nominal sur l'ensemble des lois et le scrutin secret pour les élections et présentations de candidats, et il garantit expressément la constitutionnalité de l'assentiment unanime, sans vote proprement dit.

Les différents amendements proposés, et qui sont annexés au présent rapport, permettent de suivre l'évolution qui a amené la Commission à adopter ce point de vue.

Dès le début de ses discussions, elle aborda le problème de la signification des abstentions ainsi que la question de l'interprétation des présences sans participation aux opérations matérielles du vote.

Plusieurs membres estimaient que le problème des abstentions et des présences sans participation au vote ne pouvait pas être réglé dans l'article 39, puisqu'il relevait du domaine des articles 38 et 131.

D'autres membres étaient d'un avis opposé, l'article 39 réglant la technique des votes, c'est-à-dire la manière d'établir le résultat du scrutin à partir des opérations de vote. Or, le résultat d'un vote ne pourrait être déduit de la manifestation de la volonté des membres présents si l'on ne sait comment il faut faire intervenir dans ce résultat les membres qui s'abstiennent et les membres qui sont présents à la séance mais ne prennent pas part aux opérations matérielles de vote. Toutefois, les partisans de cette thèse n'estimaient pas que le problème des abstentions devait nécessairement être réglé dans le texte même de l'article 39, mais qu'il était parfaitement possible de laisser aux règlements des Chambres le soin de trancher la question. La discussion ne portait donc pas uniquement sur la possibilité de résoudre le problème des abstentions dans l'article 39, mais également sur l'opportunité de le faire dans une texte de la Constitution, compte tenu notamment des dispositions de l'article 46.

A ce propos, votre Commission en est venue tout naturellement à se demander quelle était l'étendue du mandat qu'en ce qui concerne l'article 39, les Chambres législatives avaient donné à la Constituante en déclarant qu'il y avait lieu à revision de l'article 39, à l'exception de la dernière phrase. C'est ce qu'un commissaire appela « le problème de la saisine ». En réalité, la déclaration qu'il y a lieu à revision de certains articles de la Constitution, déclaration par

ziening inzetten, is geen wet in de eigenlijke zin van het woord en zij stelt geen gebiedende bepaling, maar opent alleen herzieningsmogelijkheden.

De Commissie heeft zich hierbij de vraag gesteld in hoeverre de Grondwetgevende Kamers gebonden zijn door de beweegredenen en de opvattingen welke de Wetgevende Kamers hebben laten gelden als motivering van de aanleiding tot herziening.

De kwestie, die aldus werd gesteld, is ongetwijfeld zeer actueel, want de Wetgevende Kamers hadden artikel 39, behalve de laatste zin, slechts voor herziening vatbaar gesteld, enkel omdat zij wensten de electrische stemming grondwettelijk te bevestigen.

De Wetgevende Kamers hadden daarbij overigens een ander punt ervan reeds vroeger afgewezen, namelijk de stemming bij delegatie.

Een lid trok er vooral de aandacht op dat de herziening van een bepaald artikel der Grondwet geen gelegenheid kon zijn om andere niet voor herziening vatbaar gestelde artikelen te interpreteren of in hun betekenis te wijzigen.

Andere leden lieten opmerken dat de bevoegdheid der Constituanten zo ruim mogelijk moet geïnterpreteerd worden.

De bevoegdheid van de Grondwetgevende Kamers wordt, volgens de Commissie, alleen beperkt door de grens van de materie van het artikel dat voor herziening is vatbaar gesteld.

Tenslotte kwam de Commissie tot het besluit dat het toegelaten is in artikel 39 de wijzen van stemmen tot in de bijzonderheden op te sommen en te kenmerken, doch dat het verkieslijk is de wijzen van stemmen te laten regelen door het reglement van de Kamers.

Voor de formulering van de nieuwe tekst welke de Commissie aan de Senaat meent te moeten aanbevelen voor artikel 39, stelde de Commissie een werkgroep aan die een tekst voordroeg die luidt als volgt :

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

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

Deze tekst werd door de Commissie aangenomen met 12 stemmen tegen 3 bij 2 onthoudingen.

De aldus goedgekeurde tekst voorziet uitdrukkelijk drie grondregels : 1° de eenparige instemming geconstateerd voor de Voorzitter die elke verdere stemverrichting overbodig maakt; 2° de hoofdelijke stemming over de wetten in hun geheel; 3° de geheime stemming voor de voordracht van kandidaten.

Al het overige dat betrekking heeft op de wijze van stemmen, wordt beschouwd als modaliteiten en verwezen naar het reglement.

Verschillende leden legden er de nadruk op dat de eenparige instemming ook de geheime stemming kan vervangen wanneer er slechts één enkele kandidatuur is voor een kandidaatsvoordracht of een verkiezing, omdat in dergelijk geval de beslissing bij eenparige instemming technisch mogelijk is zonder dat de regel

laquelle les Chambres législatives entament la procédure de revision de la Constitution, n'est pas une loi au sens propre du terme, elle ne contient pas de dispositions impératives, mais elle ouvre simplement des possibilités de revision.

Votre Commission s'est demandé dans quelle mesure les Chambres constituantes sont liées par les motifs et les conceptions dont les Chambres législatives ont fait état pour justifier la déclaration de revision.

La question ainsi posée est incontestablement d'une grande actualité, car les Chambres législatives n'avaient soumis à revision l'article 39, à l'exception de la dernière phrase, que parce qu'elles désiraient voir confirmer la constitutionnalité du vote électrique.

Au surplus, les Chambres législatives avaient déjà repoussé précédemment un autre objet de la revision, à savoir l'instauration du vote par délégation.

Un commissaire a attiré l'attention sur le fait que la revision de tel article de la Constitution ne pouvait être l'occasion d'interpréter d'autres articles non soumis à revision ou d'en modifier la signification.

D'autres membres ont fait observer que la compétence de la Constituante doit être interprétée de façon aussi extensive que possible.

Votre Commission a estimé que la compétence des Chambres constituantes n'est limitée que par la matière de l'article soumis à revision.

Enfin, votre Commission est arrivée à la conclusion qu'on pouvait énumérer et spécifier, dans le texte de l'article 39, toutes les modalités de vote, mais qu'il serait préférable de renvoyer ces modes de votation aux règlements des deux Chambres.

Votre Commission a désigné un groupe de travail chargé d'établir le texte nouveau de l'article 39 qu'elle croit devoir recommander au Sénat et dont voici le libellé :

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

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

La Commission a adopté ce texte par 12 voix contre 3 et 2 abstentions.

Il prévoit expressément trois règles fondamentales : 1° l'assentiment unanime constaté par le Président, qui rend superflu tout autre scrutin; 2° le vote par appel nominal sur l'ensemble des lois; 3° le vote secret pour la présentation et l'élection de candidats.

Pour le surplus, tout ce qui a trait au mode de vote est considéré comme faisant partie des modalités et renvoyé au règlement.

Plusieurs membres ont insisté — et la Commission a marqué son accord à ce sujet — sur le fait que l'assentiment unanime peut également remplacer le scrutin secret au cas où il n'y a qu'une seule candidature lors d'une présentation de candidats ou d'une élection, parce qu'en pareil cas la décision peut tech-

van geheimhouding toepassing kan vinden. De Commissie was het daarmee eens.

In verband met de verwijzing naar het reglement van de verschillende wijzen van stemmen — behoudens natuurlijk de uitdrukkelijke beschikkingen van artikel 39 — is de vraag gesteld geworden in de Commissie of het bevoegdheidsrecht samen door artikel 46 en door de nieuwe tekst van artikel 39 toegekend aan het reglement, het recht inhoudt om afwezig en te laten stemmen.

Dit probleem is onder meer gesteld wanneer sommige parlementsleden een internationale of supranationale opdracht in het buitenland vervullen.

De Commissie heeft de mogelijkheid daarvan in het raam van de artikelen 46 en 39 niet onderzocht en daarover geen bepaalde beslissing genomen, ondanks het feit dat de auteurs van de voorgestelde tekst voor artikel 39 persoonlijk de mening uitgesproken hebben dat dit wel mogelijk zou zijn indien het reglement het zou voorzien.

Het vraagstuk van de onthoudingen.

Over het vraagstuk van de onthoudingen werd door beide Kamers een stelling aangenomen in de loop van het jaar 1967 (zie de Parlementaire Handelingen van de Senaat van 2 mei 1967, het Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1965-1966, 47 n° 2 en de Parlementaire Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 21 december 1967).

Deze stellingname kan als volgt worden samengevat :

— voor de gewone wetgeving tellen de onthoudingen mee voor het vaststellen van het aanwezigheidsquorum doch niet voor het berekenen van de meerderheid;

— voor de grondwetsherziening tellen de onthoudingen niet alleen mee voor het vaststellen van het aanwezigheidsquorum, maar ook voor het berekenen van de meerderheid.

De meerderheid van de huidige Commissie heeft het nodig geoordeeld deze beslissing thans aan een nieuwe bespreking te onderwerpen.

Dit vraagstuk vereist een dringende regeling voordat er stemmingen omtrent grondwetswijzigingen worden uitgebracht gezien er daarbij onthoudingen kunnen voorkomen.

Achtereenvolgens zal het verslag behandelen :

- de stelling van de minderheid;
- de stelling van de meerderheid;
- het verloop der bespreking in de Commissie.

A. Stelling van de minderheid.

1. Er is een essentieel verschil tussen een wijziging van de Grondwet en een maatregel van gewone wetgeving; de Grondwetgever zelf heeft de herziening van

nietigement être prise par assentiment unanime sans prêter à équivoque et sans que la règle du secret puisse trouver son application.

En ce qui concerne le renvoi au règlement des différentes modalités de vote — sauf, évidemment, les dispositions expresses de l'article 39 — la question a été posée en Commission de savoir si la compétence donnée au règlement par la combinaison de l'article 46 et du texte nouveau de l'article 39, implique le droit d'autoriser les absents à voter.

Ce problème se pose notamment lorsque certains parlementaires se trouvent à l'étranger pour l'accomplissement d'une mission internationale ou supranationale.

Votre Commission n'a pas examiné cette possibilité dans le cadre des articles 46 et 39, et n'a pris aucune décision à ce sujet, en dépit du fait que les auteurs du texte proposé pour l'article 39 avaient personnellement émis l'opinion que la chose serait parfaitement possible si elle était prévue au règlement.

Le problème des abstentions.

Sur la question des abstentions, les deux Chambres ont pris position au cours de l'année 1967 (voir les Annales parlementaires du Sénat du 2 mai 1967, le Doc. Chambre des Représentants, session de 1965-1966, 47 n° 2, ainsi que les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants du 21 décembre 1967).

Cette position peut se résumer comme suit :

— en matière législative ordinaire, les abstentions sont prises en considération pour l'établissement du quorum, mais elles n'interviennent pas pour déterminer la majorité;

— en matière constitutionnelle, les abstentions interviennent non seulement pour le calcul du quorum, mais aussi pour celui de la majorité.

La majorité des membres de la Commission actuelle ont estimé qu'il importait de reconsidérer cette décision.

Le problème doit recevoir une solution d'urgence, avant que des votes n'aient lieu sur des modifications de la Constitution, étant donné qu'il pourrait alors y avoir des abstentions.

Le présent rapport exposera successivement :

- la thèse de la minorité;
- la thèse de la majorité;
- le déroulement des débats en Commission.

A. Thèse de la minorité.

1. Il existe une différence essentielle entre une modification de la Constitution et un acte législatif ordinaire; le Constituant lui-même a subordonné la revi-

grondwetsbeschikkingen onderworpen aan een ingewikkelde procedure.

De Wetgevende Macht verklaart dat er aanleiding bestaat tot herziening van welbepaalde artikelen of gedeelten van artikelen van de Grondwet of tot toevoeging van nieuwe bepalingen betreffende een bepaalde materie; daarna wordt beroep gedaan op het kiezerskorps.

Vervolgens eist men een speciaal aanwezigheidsquorum van de 2/3 in de beide Kamers en ten slotte een beslissing bij de speciale meerderheid der twee derden.

De Grondwetgever heeft dus zelf de herziening van de Grondwet omringd met voorzorgsmaatregelen ten einde overhaaste beslissingen te verhinderen en de wijziging onmogelijk te maken indien ze niet een brede nationale consensus geniet.

Deze voorzorgsmaatregelen zijn gewettigd wegens de fundamentele betekenis van de grondwetsbeschikkingen voor de vrijwaring van het bestaan en het leven van de Natie.

Daarbij, ter oorzaak juist van deze onmishbare voorzorgsmaatregelen, is het zeer moeilijk een vergissing inzake grondwetgeving te herstellen ... wat voor een gewone wetgevingsdaad integendeel zeer gemakkelijk en vlug kan gaan.

Uit deze beschouwingen dient men te besluiten dat de voorwaarden der grondwetsherziening strikt dienen geïnterpreteerd te worden; en dus is een verschillende interpretatie van dezelfde bewoordingen — namelijk de term « stemmen » (« suffrages ») — in artikel 38 en artikel 131 niet onaanvaardbaar. Het is de aard der zaak die tot verschillende interpretatie leidt.

2. Indien men artikel 131 niet interpreteert als vereisende de twee derden van de stemmen der aanwezige leden, dan stelt men zich bloot aan het gevaar dat een grondwetswijziging zou kunnen aangenomen worden met enkele stemmen bij een onthouding van de overgrote meerderheid, of zelfs met 1 stem bij onthouding van alle andere leden. Welnu, het kan de bedoeling van de grondwetgever niet geweest zijn met een gering aantal positieve stemmen een grondwetsherziening te laten doorzetten; het gezag en de stevigheid der Grondwet zouden in het gedrang komen, indien men een andere opvatting ging huldigen.

In verband hiermee kan niet geloofwaardig worden dat de leden die zich onthouden, weigeren de grondwetswijziging goed te keuren; zij ontbreken dus in de door de grondwetgever gewenste ruime consensus, al hebben ze geen « neen »-stem uitgebracht.

Deze stelling wordt volgens de minderheid bevestigd door een verklaring van de h. Devaux in het Nationaal Congres betreffende artikel 62 van de Grondwet, waar ook een meerderheid van de twee derden wordt vereist; de betrokken verklaring luidt als volgt : « de Senaat zal uit vijfenveertig leden bestaan; er moeten slechts de twee derden, dit wil zeggen dertig leden, aanwezig zijn om te kunnen beraadslagen en besluiten; twee derden van deze dertig leden moeten hun toestemming geven ... »; deze verklaring bedoelt wel de twee derden der aanwezige leden.

sion de dispositions constitutionnelles à une procédure complexe.

Le Pouvoir législatif déclare qu'il y a lieu à revision de certains articles ou de certaines parties d'articles bien déterminés de la Constitution, ou à l'insertion de dispositions nouvelles portant sur une matière bien précise; il est ensuite fait appel au corps électoral.

Un quorum spécial des deux tiers est exigé au sein des deux Chambres, et enfin la décision doit être prise à la majorité qualifiée des deux tiers.

Le Constituant lui-même a donc soumis la revision de la Constitution à des nombreuses conditions destinées à prévenir des décisions précipitées et à rendre impossible toute modification qui ne bénéficierait pas d'un large consensus national.

Ces précautions se justifient en raison du caractère fondamental des dispositions constitutionnelles pour la sauvegarde de l'existence et de la vie même de la Nation.

Au surplus, c'est précisément à cause de ces indispensables précautions qu'il est très difficile de redresser une erreur en matière constitutionnelle... ce qui peut au contraire se faire très facilement et très rapidement pour un acte législatif ordinaire.

Il résulte de ces considérations qu'il importe d'interpréter strictement les conditions auxquelles est soumise la revision de la Constitution; il n'est dès lors pas inadmissible qu'une interprétation différente soit donnée au même mot — à savoir le terme « suffrages » (« stemmen ») — à l'article 38 et à l'article 131. C'est la nature de la matière qui impose cette différence d'interprétation.

2. Si l'on n'interprète pas l'article 131 dans ce sens qu'il requiert les deux tiers des voix des membres présents, on s'expose au danger de voir adopter une revision de la Constitution par quelques voix, la grande majorité s'abstenant, ou encore par une seule voix, tous les autres membres s'abstenant. Or, il ne peut avoir été dans les intentions du Constituant de permettre une revision de la Constitution par un nombre restreint de voix positives; adopter une autre conception serait compromettre l'autorité et la solidité de la Constitution.

A cet égard, on ne saurait nier que les membres qui s'abstiennent refusent d'approuver la modification proposée à la Constitution; ils font donc défaut à ce large consensus voulu par le Constituant, bien qu'ils n'aient pas voté « non ».

Selon la minorité, cette thèse est confirmée par une déclaration de M. Devaux au Congrès national au sujet de l'article 62 de la Constitution, lequel requiert également une majorité des deux tiers; cette déclaration est libellée comme suit : « Le Sénat se composera de quarante-cinq membres; il ne faut que les deux tiers, c'est-à-dire trente membres pour délibérer; il faut que les deux tiers de ces trente membres consentent »; suivant cette déclaration, il s'agit bien des deux tiers des membres présents.

3. In de wetgeving betreffende de vennootschappen worden ook soms in de algemene vergaderingen speciale meerderheden van de drie vierden of zelfs van de vier vijfden vereist; welnu, verschillende gezaghebbende specialisten (o.a. Frédéricq, Van Ryn en Resteau) zijn van oordeel dat in dergelijk geval de onthouding moet gerekend worden als « neen »-stem, omdat zij klaarblijkelijk in de vereiste consensus ontbreekt.

4. Er is het voorgaande van de grondwetsherziening van 1920-1921 krachtens een beslissing getroffen op verslag van de heer Masson in de Kamer.

5. Voorzeker, in de supranationale en internationale organismen wordt de onthouding geneutraliseerd en noch voor noch tegen het in beraadslaging verkerende voorstel gerekend; maar daar staat die regel uitdrukkelijk in het organiek reglement geschreven; en in onze Grondwet is er dienaangaande geen tekst.

6. Het is nu te laat om de regel van de interpretatie van 1967 betreffende de onthoudingen te wijzigen; de procedure is begonnen; in de Kamer had reeds een stemming plaats over een grondwetsbepaling. Men mag de regels van het spel niet meer wijzigen, wanneer het spel begonnen is, behoudens eenparige instemming van al de betrokkenen... en die algemene instemming is niet voorhanden.

Tijdens de vorige legislatuur, kenden zowel de beide Commissies als de beide Kamers, alle gegevens van het vraagstuk.

7. Het is schadelijk voor het aanzien van het Parlement en de Grondwet dat in een tijdsbestek van minder dan twee jaar, nadat Kamer en Senaat een eerste maal quasi-unaniem, na grondig onderzoek van de kwestie, een bepaalde interpretatie van een grondwetsartikel hebben aanvaard, een uit grotendeels dezelfde leden samengesteld Parlement een radikaal tegenovergestelde interpretatie gaat geven.

8. In subsidiaire orde laten sommige leden gelden dat, indien men de kwestie definitief wil regelen en onttrekken aan de wisselvalligheden der meerderheden en ook aan mogelijke meningsverschillen tussen Kamer en Senaat, de enige oordeelkundige methode erin bestaat het probleem te regelen in de tekst van artikel 39. De huidige meerderheid verkiest de inlassing in het reglement, omdat dit kan bij gewone meerderheid; men kan de indruk niet ontgaan dat de meerderheid zich laat leiden door politiek opportunisme bij de regeling van de kwestie der onthoudingen.

B. Stelling van de meerderheid.

1. De bewoordingen van artikel 38 en artikel 131 der Grondwet betreffende de normale of de speciale meerderheidsvorming zijn dezelfde; er wordt daar gesproken van de meerderheid der « stemmen » of de

3. Dans la législation sur les sociétés commerciales, des majorités qualifiées des trois quarts et même des quatre cinquièmes sont parfois requises dans les assemblées générales; or, plusieurs spécialistes autorisés (notamment Frédéricq, Van Ryn et Resteau) estiment qu'en pareil cas, les abstentions doivent être ajoutées aux suffrages négatifs, puisqu'elles font manifestement défaut au consensus indispensable.

4. Il y a le précédent de la revision de la Constitution de 1920-1921, en vertu d'une décision prise sur rapport de M. Masson à la Chambre.

5. Il est vrai que, dans les organismes supranationaux et internationaux, l'abstention est neutralisée et ne compte ni comme une voix « pour » ni comme une voix « contre » le texte en discussion; mais cette règle est alors inscrite expressément dans le règlement organique; or, notre Constitution ne contient aucun texte à ce sujet.

6. Il est trop tard à présent pour modifier la règle de l'interprétation des abstentions qui avait été retenue en 1967; la procédure a commencé; déjà, la Chambre a procédé à un vote sur une disposition constitutionnelle. On ne peut plus changer les règles du jeu quand la partie est engagée, sauf assentiment unanime de toutes les parties... et cet assentiment unanime fait défaut.

Les deux Commissions aussi bien que les deux Chambres de la législature précédente connaissaient toutes les données du problème.

7. Le prestige du Parlement et de la Constitution se trouverait entamé si, moins de deux ans après que la Chambre et le Sénat quasi unanimes ont décidé une première fois, à l'issue d'un examen approfondi de la question, de donner une interprétation déterminée à un article de la Constitution, un Parlement composé en majeure partie des mêmes membres devait donner au même article une interprétation radicalement opposée.

8. En ordre subsidiaire, certains commissaires font valoir que si l'on veut régler définitivement la question et la soustraire aux aléas des majorités ou des divergences d'opinion possibles entre Chambre et Sénat, la seule méthode judicieuse consiste à régler le problème dans le texte de l'article 39. Si la majorité actuelle préfère l'insertion dans le règlement, c'est parce que cela peut se faire par une majorité ordinaire; on ne peut se soustraire à l'impression que, dans la question des abstentions, la majorité se laisse guider par des considérations d'opportunisme politique.

B. Thèse de la majorité.

1. Les termes des articles 38 et 131 de la Constitution qui concernent la formation d'une majorité ordinaire ou qualifiée sont identiques; il y est question de la majorité des « suffrages » ou des deux tiers des

twee derden der « stemmen » (in het Frans : « suffrages »); het gebruik van dezelfde bewoordingen in beide artikelen laat geen mogelijkheid tot verschillende interpretatie toe tussen artikel 38 en artikel 131; het laat zelfs geen enkele interpretatiemogelijkheid toe, want de gebruikte bewoordingen zijn ondubbelzinnig en duidelijk.

Een der allereerste beginselen van de rechtsleer is dat er geen reden bestaat tot interpretatie van een tekst die aan duidelijkheid niets te wensen overlaat en dat, in elk geval, geen enkele aanvaardbare interpretatie tegen de letter van de tekst zelf mag indruisen.

Indien de Grondwetgever een andere bedoeling had gehad, zou hij gesproken hebben van de meerderheid of de twee derden der « aanwezigen » en dat is niet het geval. Dit lag des te meer voor de hand daar er juist in beide artikelen sprake is van het aantal aanwezigen dat vereist is om geldig te kunnen beraadslagen.

De reglementen van Kamer en Senaat die de toepassing van de grondwetteksten regelen, zijn volkomen duidelijk. Deze teksten maken geen onderscheid tussen de gewone wetgeving en de grondwetsherziening en verklaren uitdrukkelijk dat de onthouding gelijkstaat met het niet deelnemen aan de stemming.

2. Trouwens de logica en de parlementaire traditie verzetten zich tegen een interpretatie die van de onthoudingen negatieve stemmen zou maken; want aldus zouden er twee manieren van « neen »-stemmen zijn : een rechtstreekse en een onrechtstreekse, een verantwoordelijke en een onverantwoordelijke. Dat zou aan de stemming een dubbelzinnig karakter geven waarbij de verantwoordelijkheden zouden verdoezeld worden wat in strijd is met de elementaire beginselen van de parlementaire democratie.

3. Het is voorzeker waar dat de grondwetgever gewild heeft dat de grondwetsherziening niet lichtvaardig of overhaast of zonder een ruime consensus zou kunnen geschieden. Maar de grondwetgever zelf heeft in artikel 131 gezegd welke voorwaarden hij daartoe stelde. Dit is een uitzonderingsregime ten opzichte van het gewone regime van artikel 38 en het is niet toegelaten daaraan een voorwaarde toe te voegen of een der voorwaarden strenger te maken of te verzwakken.

4. Het gaat niet op zonder meer te beweren dat zij die zich onthouden, weigeren hun goedkeuring aan het herzieningsvoorstel te geven; zij weigeren het voorstel goed of af te keuren, d.w.z. zij weigeren zich uit te spreken en laten de beslissing over aan hen die wel hun verantwoordelijkheid voor of tegen het in beraadslaging zijnde voorstel nemen. Zij die zich onthouden hetzij bij naamafroeping, hetzij door op de witte knop te drukken in de elektrische stemming, geven daarbij uitdrukking aan hun wil niet aan de stemming deel te nemen.

5. Het zagezegde voorgaande, van de aan de onthoudingen bij de grondwetsherziening van 1921 gegeven interpretatie als negatieve stemmen, berust gewoon op een vergissing, die begaan werd door de heer Masson, verslaggever der Commissie voor de

« suffrages »; l'emploi des mêmes termes ne permet pas une interprétation divergente des articles 38 et 131; il ne laisse même aucune possibilité d'interprétation, car les termes utilisés sont clairs et exempts de toute ambiguïté.

L'un des principes les plus fondamentaux de la jurisprudence, lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'un texte dont la clarté ne laisse nullement à désirer, c'est qu'en tout état de cause, aucune interprétation acceptable ne peut aller à l'encontre de la lettre même du texte.

Si les intentions du Constituant avaient été différentes, il aurait parlé de la majorité ou des deux tiers des membres « présents », ce qui n'est pas le cas. Or, cela aurait été d'autant plus normal que c'est précisément dans ces deux articles qu'ils est question de membres présents requis pour pouvoir délibérer valablement.

Les textes des règlements de la Chambre et du Sénat qui règlent l'application des dispositions constitutionnelles sont eux aussi parfaitement clairs. Ils ne font aucune distinction entre les lois ordinaires et la revision de la Constitution et déclarent expressément que l'abstention consiste à ne pas prendre part au vote.

2. La logique et les traditions parlementaires s'opposent d'ailleurs à une interprétation qui transformerait les abstentions en votes négatifs, car il y aurait ainsi deux façons de voter « non » : directement ou indirectement, en prenant ses responsabilités ou en refusant de les prendre. Le scrutin revêtirait ainsi un caractère ambigu, les responsabilités s'estomperaient, ce qui est contraire aux principes élémentaires de la démocratie parlementaire.

3. Il est indéniable que le Constituant a voulu éviter que la revision constitutionnelle puisse se faire à la légère ou dans la précipitation, ou encore sans un large consensus. Mais le Constituant lui-même a énoncé à l'article 131 les conditions auxquelles il subordonnait cette revision. C'est là un régime d'exception, par opposition au régime ordinaire de l'article 38; et il n'est pas permis d'y ajouter une condition ni de renforcer ou d'affaiblir les conditions existantes.

4. Prétendre sans plus que ceux qui s'abstiennent refusent d'approuver la proposition de revision est inexact; en fait, ils refusent d'approuver ou d'improver la proposition, en d'autres termes, ils refusent de se prononcer et laissent la décision à ceux qui acceptent de prendre leurs responsabilités en votant pour ou contre la proposition mise aux voix. Ceux qui s'abstiennent, soit à l'appel de leur nom, soit en appuyant sur le bouton blanc dans le cas du vote électrique, expriment ainsi leur volonté de ne pas prendre part au vote.

5. Le « précédent » de la revision de la Constitution de 1921 — les abstentions furent interprétées comme des suffrages négatifs — repose purement et simplement sur une erreur, qui fut commise par M. Masson, rapporteur de la Commission de revision de la Cons-

Grondwetsherziening van de Kamer, in zijn verslag namens die Commissie en ook in zijn tussenkomst in de Kamer.

In zijn verslag zegt hij op blz. 4, na een voorbeeld gegeven te hebben van een stemming waarin er zoveel onthoudingen zouden geweest zijn dat het aantal « ja »-stemmen, alhoewel de twee derden der uitgebrachte stemmen bereikt was, niet de meerderheid van de aanwezige leden der vergadering zou zijn :

« Dient het voorstel voor aangenomen beschouwd ? En, zo ja, zou het in overeenstemming zijn met de wil der Grondwet te zeggen dat de herziening de uitdrukking is van de wil der twee derden van de aanwezige leden. » (1).

En bij de bespreking van dit verslag in openbare vergadering van 7 juni 1921 zegt de heer Masson op nog duidelijker wijze : « De Commissie is van oordeel dat de tekst van artikel 131 in zijn letterlijke zin moet genomen worden : het voorstel dient, om aangenomen te worden, de twee derden van de stemmen der aanwezige leden te behalen ».

Deze twee citaten van de heer Masson zijn klaarblijkelijk strijdig met de tekst van artikel 131, waar slechts sprake is van de twee derden der stemmen en niet van de twee derden der aanwezigen. De vergissing van 1967 is slechts de herhaling van de vergissing van 1921.

Bovendien komt het uw verslaggever als belangrijk voor te onderstrepen dat, ondanks de interpretatie van de onthouding welke in 1921 werd aanvaard, er geen enkele aanpassing of wijziging van de reglementen van Kamer en Senaat op dit punt werd doorgevoerd, zelfs niet voorgedragen, ondanks het uitdrukkelijk voorschrift van artikel 46 der Grondwet.

Dezelfde beschouwing geldt overigens voor de interpretatie van 1967.

6. Er is echter niet alleen het tekstargument; er is ook het geschiedkundig argument; de verslagen van de besprekingen van het Nationaal Congres tonen met onbetwistbare klaarblijkelijkheid aan dat in het Nationaal Congres nooit een onthouding als een stem werd gerekend. Meermaals wordt degene die zich onthoudt beschouwd als hebbende zelfs bij de naamafroeping niet geantwoord, doch zelfs als hij geteld wordt onder degenen die bij de naamafroeping geantwoord hebben dan toch wordt hij geacht niet gestemd te hebben.

Een voorbeeld : op 26 februari 1831 onthield zich bij een stemming de heer Speelman-Rooman; hij zelf antwoordt bij de naamafroeping dat hij niet stemt.

Een ander voorbeeld : in december 1830, onthouden zich de heren Destouvelles, de Robaulx en Séron; het relaas zegt : « hebben geweigerd te stemmen : de heren Destouvelles, de Robaulx en Séron, die met luider stem zegt : « Dans le doute, abstiens-toi ».

En bij een stemming op 21 december 1830, zegt het relaas der vergadering : « 15 leden hebben zich onthouden van te stemmen ».

(1) Zie Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1920-1921, n° 255.

titution de la Chambre, dans le rapport qu'il fit au nom de cette Commission, et aussi lors de son intervention en séance publique de la Chambre.

A la page 4 de son rapport, après avoir cité l'exemple d'un vote pour lequel le nombre des abstentions est tel que les votes positifs ne représentent pas la majorité des membres présents de l'assemblée, bien que les deux tiers des membres présents aient pris part au vote, il se demande :

« Faut-il considérer la proposition comme adoptée ? Dans l'affirmative, serait-il conforme à l'esprit de la Constitution de dire que la revision est l'expression de la volonté des deux tiers des membres présents ? » (1).

Et au cours de la discussion de son rapport en séance publique du 7 juin 1921, M. Masson déclare de façon encore plus nette : « La Commission estime que le texte de l'article 131 doit être entendu à la lettre : la proposition, pour être admise, doit recueillir les deux tiers des suffrages des membres présents. »

Ces deux citations de M. Masson sont manifestement contraires au texte de l'article 131, qui parle uniquement des deux tiers des suffrages et non des deux tiers des membres présents. L'erreur de 1967 n'est que la répétition de celle de 1921.

Votre rapporteur estime en outre qu'il importe de souligner que, malgré l'interprétation des abstentions admise en 1921, aucune adaptation ni modification des règlements de la Chambre et du Sénat sur ce point n'a été décidée ni même proposée, malgré le prescrit formel de l'article 46 de la Constitution.

Cette remarque vaut d'ailleurs également pour l'interprétation de 1967.

6. Cependant, il n'y a pas seulement l'argument de texte; il y a aussi l'argument historique; les rapports des débats au Congrès national révèlent, avec une évidence irréfutable, que celui-ci n'a jamais considéré une abstention comme un suffrage. A maintes reprises, l'absténant est censé n'avoir même pas répondu à l'appel nominal, mais même lorsqu'il est repris dans le total des membres ayant répondu à l'appel nominal, il n'en est pas moins réputé n'avoir pas pris part au vote.

Un exemple : le 26 février 1831, M. Speelman-Rooman s'abstient à un vote; il déclare lui-même lors de l'appel nominal qu'il ne vote pas.

Autre exemple : lors d'un vote intervenu en décembre 1830, MM. Destouvelles, de Robaulx et Séron s'abstiennent; les Annales mentionnent : « Ont refusé de voter : MM. Destouvelles, de Robaulx et Séron, qui a répondu d'une voix forte : « Dans le doute, abstiens-toi ».

Et lors d'un vote qui eut lieu le 21 décembre 1830, le compte rendu de la séance porte : « 15 membres se sont abstenus de voter ».

(1) Voir Doc. Chambre, session de 1920-1921, n° 255.

Al de teksten van het Nationaal Congres tonen duidelijk aan dat een onthouding geen stem was; het is dan ook ondenkbaar, dat in de ogen van het Nationaal Congres de onthoudingen hadden kunnen gelden als negatieve stemmen.

Men kan de vergissing van 1921, al heeft men ze ook herhaald in 1967, dus niet beschouwen als een voorgaande dat zou moeten geëerbiedigd worden. Men kan noch mag eerbied opbrengen voor een precedent dat op een klaarblijkelijke vergissing berust.

7. Het zou allerm minst in overeenstemming zijn met de tekst en de geest van de Grondwet een interpretatiestelsel, inzake de betekenis der onthoudingen, te huldigen dat er kan toe leiden de beslissing betreffende een herzieningsvoorstel afhankelijk te maken van de onthoudingen, d.w.z. juist van diegenen die weigeren hun verantwoordelijkheid te nemen of die bekenen dat ze niet weten welke beslissing ze zouden moeten nemen.

8. Het zou volstrekt in strijd zijn met de bedoeling van de Grondwetgever de voorwaarden der grondwetsherziening te willen verstrakken; inderdaad, het Nationaal Congres zelf heeft een voorstel van de Centrale afdeling afgewezen dat ertoe strekte de herzieningsvoorstellen te onderwerpen aan een meerderheid der drie vierden van de uitgebrachte stemmen.

Het Nationaal Congres verwierp dit voorstel door aanneming van het amendement Trentesaux dat twee derde van de stemmen eiste. Eveneens verwierp het Nationaal Congres een amendement op het reglement ertoe strekkende dat het Congres niet zou kunnen beraadslagen over de Grondwet, indien niet de drie vierden der leden van het Congres aanwezig waren.

De tegenstanders van het amendement, die de mening van de meerderheid vertolkten, wezen erop dat « indien het amendement aangenomen werd, de wil van de meerderheid zou onderworpen zijn aan de minderheid en dat een vierde van de leden van het Congres + 1 de grondwetgeving zou kunnen verhinderen ».

9. Een lid meent een argument te kunnen halen uit een tussenkomst in het Nationaal Congres, van de h. Devaux in verband met artikel 62, in de vergadering van 9 januari 1831. Deze verklaarde : « De Senaat zal 15 leden tellen; er zijn slechts twee derden der leden nodig, dus dertig, om geldig te beraadslagen; de twee derden van die dertig moeten hun toestemming geven; daaruit vloeit voort dat een derde der leden plus één d.w.z. 11 senatoren, volstaan om de aanvaarding of de verwerping te verhinderen van een beslissing waarvan heel de toekomst van België kan afhangen ».

De meerderheid merkt hierbij het volgende op :

1. Het is duidelijk dat de h. Devaux niet bekommerd was om de meerderheidsvoorwaarde strenger te maken; integendeel, hij vond ze reeds te streng;

2. Zelfs indien de h. Devaux zich zou vergist hebben in zijn meerderheidsberekening, zou dit louter

Tous les textes du Congrès national indiquent clairement qu'une abstention n'était pas un suffrage; aussi est-il inconcevable que le Congrès eût pu considérer les abstentions comme des suffrages négatifs.

On ne peut donc voir dans l'erreur de 1921, encore qu'elle se soit reproduite en 1967, un précédent méritant d'être pris en considération. Il n'est pas possible ni permis de se conformer à un précédent qui repose sur une erreur manifeste.

7. Il ne serait point conforme au texte et à l'esprit de la Constitution d'admettre une interprétation des abstentions qui puisse aboutir à ce que la décision sur une proposition de revision dépende des abstentions, c'est-à-dire précisément de ceux qui refusent de prendre leurs responsabilités ou qui reconnaissent ne pas savoir quelle décision ils devraient prendre.

8. Il serait tout à fait contraire aux intentions du Constituant de vouloir renforcer les conditions d'une revision de la Constitution; en effet, le Congrès national a repoussé une proposition de la Section centrale tendant à soumettre les propositions de revision à une majorité des trois quarts des voix émises.

Le Congrès national rejeta cette proposition en adoptant l'amendement Trentesaux qui exigeait les deux tiers des voix. Le Congrès national repoussa également un amendement au règlement prévoyant que le Congrès ne pourrait délibérer sur la Constitution si les trois quarts des membres n'étaient présents.

Les adversaires de l'amendement, traduisant en cela l'opinion de la majorité, déclarèrent qu'« en adoptant l'amendement, vous soumettriez la volonté de la majorité à celle de la minorité » et que le quart des membres du Congrès plus un pourrait « nous empêcher de délibérer » en matière constitutionnelle.

9. Un commissaire croit pouvoir tirer argument d'une intervention faite au cours de la séance du 9 janvier 1831 par M. Devaux au Congrès national, au sujet de l'article 62. Voici cette déclaration : « Le Sénat se composera de quarante-cinq membres; il ne faut que les deux tiers, c'est-à-dire trente membres, pour délibérer; il faut que les deux tiers de ces trente consentent; il en résulte que le tiers plus un, c'est-à-dire onze sénateurs, peuvent entraver l'adoption ou le rejet d'une résolution dont peut dépendre tout l'avenir de la Belgique ».

A ce propos, la majorité fait les observations suivantes :

1. Il est évident que M. Devaux n'avait pas l'intention de rendre plus rigoureuse encore la condition en matière de majorité; au contraire, il ne la trouvait déjà que trop sévère;

2. Même si M. Devaux s'était trompé dans la façon dont il calculait la majorité, cet exemple purement

theoretisch door hem gegeven voorbeeld niet opwegen tegen de gevestigde praktijk van het Congres die nooit een onthouding in rekening bracht voor of tegen een in beraadslaging zijnd voorstel;

3. Het feit dat de h. Devaux in zijn louter theoretisch voorbeeld van geen onthouding melding heeft gemaakt, laat niet toe uit dat voorbeeld enige gevolgtrekking af te leiden nopens de betekenis der onthouding in zijn opvatting. Het was overigens normaal dat hij geen onthouding in zijn voorbeeld opnam. De onthouding was in het Congres immers zeldzaam en was er een voorwerp van bijna algemene afkeuring. Van de 100 naamstemmingen die in het Nationaal Congres plaatsvonden, waren er slechts 9 waarop zich onthoudingen voordeden en bijna telkens drukte de vergadering haar ongenoegen ten opzichte van de onthoudingen uit.

Een voorbeeld ter illustratie : op 23 december 1830 werd gestemd over een amendement van de h. Defacqz; baron de Stassart wilde zeggen dat hij noch « ja » noch « neen » zou stemmen; de secretarissen der vergadering eisten dat hij zou antwoorden met « ja » of « neen »; ten slotte onthield hij zich toch, nadat de vergadering luidruchtig haar ongenoegen had uitgedrukt.

Gelet op de atmosfeer van het Congres is het normaal dat de h. Devaux zijn voorbeeld niet tot voorwerp van een bijkomend incident heeft willen maken door over onthoudingen nog te gaan spreken.

Het argument dat de minderheid meent te kunnen halen uit de bedoelde verklaring van de h. Devaux, houdt dus een miskenning in én van de betekenis der woorden van de h. Devaux én van de houding van het Nationaal Congres inzake de onthoudingen.

10. Bij de grondwetsherziening van 1893 werden de onthoudingen beschouwd op dezelfde wijze als in het Nationaal Congres, zonder onderscheid inzake interpretatie der onthoudingen bij grondwetsherziening en bij gewone wetgeving.

11. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers is de onthouding nooit, vóór 1921, voor of tegen een voorstel gerekend geworden. Men zou daarvan talloze voorbeelden kunnen aanhalen, maar het is misschien niet onnuttig hier te citeren wat de heer Ernest Vandenpeereboom, verslaggever namens een speciale commissie voor de herziening van het reglement, in 1860 over de onthouding schreef:

« l'abstention n'est pas un vote, n'est pas un suffrage; la simple signification des mots le prouve, à l'évidence » (1).

In de Senaat werd gedurende een aantal jaren, namelijk tot op 15 november 1866, de onthouding in beginsel verboden geacht en slechts als geoorloofd beschouwd wanneer de vergadering de rechtvaardiging der onthouding aanvaardde. Indien de vergadering de reden der onthouding ongegrond achtte, werd de stem van het zich onthoudend lid toegevoegd aan de meer-

theorische cité par lui ne pourrait prévaloir contre la pratique établie du Congrès de ne jamais compter une abstention comme une voix pour ou contre une proposition faisant l'objet d'un vote;

3. Le fait que M. Devaux n'ait pas mentionné l'abstention dans son exemple purement théorique, ne permet pas d'en tirer la moindre conclusion quant à la conception qu'il avait de l'abstention. Il était d'ailleurs normal qu'il n'ait pas cité l'abstention. Celle-ci, en effet, était chose rare au Congrès et elle était l'objet d'une réprobation quasi générale. Sur les 100 votes par appel nominal qui intervinrent au Congrès national, il n'y en eut que 9 pour lesquels on enregistra des abstentions et presque chaque fois, l'Assemblée exprima son mécontentement.

Un exemple à titre d'illustration : le 23 décembre 1830, on votait sur un amendement de M. Defacqz; le baron de Stassart voulut déclarer qu'il ne voterait ni « oui » ni « non »; les secrétaires de l'Assemblée exigèrent qu'il répondît par « oui » ou par « non »; il finit néanmoins par s'abstenir, après que l'Assemblée eût manifesté bruyamment sa réprobation.

Etant donné l'atmosphère du Congrès, il est normal que M. Devaux n'ait pas voulu provoquer un nouvel incident en parlant encore des abstentions.

Aussi l'argument que la minorité croit pouvoir tirer de la déclaration de M. Devaux implique-t-il une méconnaissance tant du sens des paroles prononcées par celui-ci que de l'attitude du Congrès national à l'égard des abstentions.

10. Lors de la revision constitutionnelle de 1893, les abstentions furent considérées de la même manière qu'au Congrès national, sans aucune distinction dans leur interprétation selon qu'il s'agit de la revision de la Constitution ou de lois ordinaires.

11. A la Chambre des Représentants, l'abstention n'a jamais été comptée, avant 1921, comme un suffrage pour ou contre une proposition. On pourrait en citer d'innombrables exemples, mais il n'est sans doute pas inutile de reproduire ici ce qu'écrivait en 1860 M. Ernest Vandenpeereboom, rapporteur d'une commission spéciale de revision du règlement, au sujet de l'abstention :

« l'abstention n'est pas un vote, n'est pas un suffrage; la simple signification des mots le prouve, à l'évidence » (1).

Au Sénat, pendant un certain nombre d'années, et plus précisément jusqu'au 15 novembre 1866, l'abstention fut considérée comme interdite en principe et comme étant uniquement autorisée lorsque l'Assemblée admettait la justification qui en était donnée. Si l'Assemblée estimait mal fondé le motif de l'abstention, la voix du membre qui s'était abstenu était jointe aux

(1) Zie Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1859-1860, n° 117, d.d. 25 april 1860.

(1) Voir Doc. Chambre des Représentants, session de 1859-1860, n° 117, du 25 avril 1860.

derheid, volgens de opvatting dat wie zich onthoudt zich verlaat op het advies van zijn collega's die « ja » of « neen » hebben gestemd. Maar nooit heeft de Senaat aanvaard dat de onthouding « a priori » een « neen »-stem zou kunnen betekenen.

Wanneer de Senaat de reden van de onthouding aannemelijk oordeelde, bleef de onthouding buiten de berekening van het stemmen aantal voor of tegen het aanhangige voorstel.

Later nam de Senaat de praktijk der Kamer terzake over.

Een andere regel heeft gegolden in de gemeenteraden tot 1905, maar dan krachtens een uitdrukkelijke tekst van de gemeentewet die voor de beslissingen de meerderheid der *aanwezige* leden vereiste. Doch in 1905 werd de tekst der gemeentewet « de meerderheid der aanwezige leden » vervangen door « de meerderheid der stemmen » en sedertdien werden de onthoudingen niet meer in aanmerking genomen tegen het aanhangige voorstel. In het verslag van de heer Woeste bij deze wetswijziging wordt uitdrukkelijk gezegd dat voortaan in de gemeenteraden de regel zal gevolgd worden die geldt in de Wetgevende Kamers (1).

Samenvattend kan men dus stellen dat de traditie inzake de interpretatie der onthoudingen tot de in 1921 begane vergissing bestendig is geweest; de onthouding is geen stem.

12. Het argument dat de minderheid tracht te halen uit het feit dat de betekenis van de onthoudingen uitdrukkelijk voorzien is in de reglementen van de internationale en supranationale vergaderingen, hetgeen niet het geval zou zijn in de Belgische Grondwet, is niet steekhoudend; immers, de reglementen van Kamer en Senaat verklaren duidelijk dat de onthouding geen stem is en zij hebben daartoe het uitdrukkelijk recht krachtens artikel 46 van de Grondwet.

Wellicht kan ten overvloede nog in het reglement gepreciseerd worden dat er op dit stuk geen onderscheid mag gemaakt worden tussen de stemming van een gewone wet en een grondwetsherziening, maar dan werkelijk om ook de meest onaanvaardbare vergissing uitdrukkelijk uit te schakelen.

13. Het argument dat de minderheid meent af te leiden uit het feit dat in verband met de speciale meerderheden van de drie vierden of de vier vijfden die vereist zijn in bepaalde omstandigheden voor beslissingen van de algemene vergaderingen van de naamloze vennootschappen is niet overtuigend. Het is juist dat sommige auteurs voorhouden dat deze speciale meerderheden moeten berekend worden op het aantal aanwezigen. Doch het geldt hier slechts een omstreden mening die niet op een wettekst steunt en bovendien volledig buiten het domein van het staatsrecht gelegen is.

14. Het argument der minderheid « dat het nu te laat zou zijn om de interpretatie der onthoudingen te herzien, daar feitelijk de grondwetsherziening reeds begonnen is », kan niet gelden. « Erreur ne fait pas compte. » Het zou daarbij gevaarlijk zijn door een nieuwe herhaling van een verkeerd voorgaande een

votes de la majorité, en vertu du principe que celui qui s'abstient s'en remet à l'avis de ses collègues qui ont voté « oui » ou « non ». Mais jamais le Sénat n'a admis que l'abstention ait « a priori » la signification d'un vote négatif.

Lorsque le Sénat jugeait acceptable le motif de l'abstention, celle-ci n'intervenait pas dans le calcul du nombre de votes pour ou contre le texte en discussion.

Ultérieurement, le Sénat se rallia à la pratique de la Chambre.

Jusqu'en 1905, une règle différente a été appliquée par les conseils communaux, mais c'était en vertu d'un texte explicite de la loi communale requérant pour les résolutions la majorité absolue des membres *présents*. En 1905, le texte de la loi communale, qui portait « la majorité absolue des membres présents » fut remplacé par « la majorité absolue des suffrages » et depuis lors, les abstentions ne furent plus comptées comme des votes contre le texte en discussion. Le rapport de M. Woeste sur cette modification de la loi dit expressément que désormais les conseils communaux suivront la règle appliquée par les Chambres législatives (1).

En résumé, on peut donc dire que, jusqu'à l'erreur commise en 1921, la tradition est restée constante quant à l'interprétation des abstentions : l'abstention n'est pas un suffrage.

12. L'argument que la minorité tente de tirer du fait que la signification des abstentions est expressément indiquée dans les règlements des assemblées internationales et supranationales — ce qui ne serait pas le cas dans la Constitution belge — n'est pas pertinent; en effet, les règlements de la Chambre et du Sénat prévoient explicitement que l'abstention n'est pas un vote, et ils en ont strictement le droit en vertu de l'article 46 de la Constitution.

Sans doute pourrait-on encore préciser surabondamment dans le règlement qu'aucune distinction ne peut être faite à cet égard entre le vote d'une loi ordinaire et la matière constitutionnelle, mais alors ce n'est vraiment que pour empêcher par une disposition explicite l'erreur la plus inadmissible.

13. L'argument que la minorité croit pouvoir tirer du fait que des majorités spéciales des trois quarts ou des quatre cinquièmes sont requises dans des circonstances bien déterminées pour que les assemblées générales des sociétés anonymes puissent prendre des décisions n'est nullement convaincant. Il est exact que certains auteurs soutiennent que ces majorités spéciales doivent être calculées sur le total des présences. Mais il ne s'agit là que d'une opinion controversée, qui ne s'appuie pas sur un texte légal et qui, de surcroît, se situe entièrement en dehors du domaine du droit public.

14. L'argument de la minorité suivant lequel « il serait trop tard à présent pour modifier l'interprétation donnée aux abstentions, la revision de la Constitution ayant déjà commencé en fait », n'est pas valable. Erreur ne fait pas compte. Il serait d'ailleurs dangereux de faire naître, en se basant sur un mauvais

(1) Zie Gedr. Stuk, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1904-1905, n° 74.

(1) Voir Doc. Chambre, session de 1904-1905, n° 74.

slechte traditie te laten tot stand komen, die in de toekomst de latere grondwetsherzieningen zou kunnen in de war sturen en zelfs verhinderen. Het is de hoogste tijd terug te keren tot de grondwettelijke waarheid.

Er is overigens een hinderlijke moeilijkheid die uit de thesis der minderheid onmiddellijk zou voortspruiten, indien ze de regel moest worden: namelijk, de onmogelijkheid van de ene taalgroep van Kamer of Senaat om de beslissing aan de andere taalgroep over te laten, door zich te onthouden.

Een voorbeeld om de zaak te verduidelijken. Laten we veronderstellen dat in de grondwetsherziening zou dienen beslist te worden over de zetel van een tweede hof van beroep in Wallonië. Het is goed denkbaar dat de Nederlandstalige groep der senatoren en volksvertegenwoordigers zich zou onthouden ten einde de beslissing over te laten aan hun Franstalige collega's. Welnu, met het stelsel dat de onthoudingen tot negatieve stemmen maakt, is zulks onmogelijk.

15. De commissieleden die voor de meerderheidsthe- sis waren, wilden ook het argument van de aanhangers van de tegenovergestelde thesis weerleggen, volgens welke het gezag van de Grondwet aan het wankelen kan worden gebracht indien een wijziging slechts werd aangenomen met 2 stemmen tegen 1 stem bij 150 onthoudingen, ja zelfs met één enkele stem, bij onthouding van de andere leden.

Dit is volgens de commissieleden van de meerderheid een louter theoretisch schoolvoorbeeld. Dit kan zich in feite nooit voordoen. Een herzieningsvoorstel, dat op een dergelijke onverschilligheid zou stuiten, zou geen enkele kans hebben om voor de voltallige vergadering in stemming te worden gebracht, omdat het door de Commissie niet zou worden doorgelaten.

Bovendien geldt het aangevoerde argument evenzeer voor de gewone wetten. Wat zou het gezag kunnen zijn van een belangrijke wet, die zou worden aangenomen met 2 stemmen tegen 1 stem bij 2 onthoudingen? Maar men wacht zich wel gevallen te noemen waarin iets dergelijks zou zijn gebeurd.

C. Het verloop van de bespreking in de Commissie.

Zoals reeds gezegd, werden er in de loop van de bespreking in deze Commissie talrijke voorstellen voor een nieuwe tekst van artikel 39 ingediend (zie bijlagen).

Aangezien de meeste van die teksten ook het probleem van de onthoudingen wilden regelen in het kader van dit artikel, stelde zich de vraag of zulks mocht en of zulks wel opportuun was.

Aldus werd gestemd over de ontvankelijkheid van de tekst waarin werd voorgesteld de onthoudingen gewoonweg te verbieden in de Grondwet.

Deze ontvankelijkheid werd gestemd met 14 stemmen bij 5 onthoudingen, op voorwaarde dat dit verbod zou gelden zowel voor de gewone wetgeving als voor de grondwetsherziening. Deze stemming betekende dus dat de Commissie oordeelde dat de kwestie van de onthoudingen behoorde tot de materie van artikel 39.

précédent, une mauvaise tradition qui risquerait d'entraver et même d'empêcher des revisions de la Constitution ultérieures. Il est plus que temps d'en revenir à la vérité constitutionnelle.

La thèse de la minorité susciterait d'ailleurs immédiatement une difficulté fâcheuse si elle devait être adoptée: c'est l'impossibilité où se trouverait un groupe linguistique de la Chambre ou du Sénat de s'abstenir pour permettre à l'autre groupe linguistique de prendre une décision déterminée.

Voici un exemple pour illustrer le problème. Supposons qu'au cours de la revision de la Constitution, il faille prendre une décision au sujet du siège de la deuxième Cour d'appel en Wallonie. Il est parfaitement concevable que les groupes des sénateurs et des députés néerlandophones s'abstiennent afin de laisser la décision à leurs collègues francophones. Or, si les abstentions sont comptées comme des voix négatives, la chose devient impossible.

15. Les membres qui soutiennent la thèse majoritaire ont également tenu à réfuter l'argument invoqué par les partisans de la thèse adverse et suivant lequel serait de nature à ébranler l'autorité qui doit s'attacher au pacte fondamental, une modification qui ne serait votée que par 2 voix contre 1 et 150 abstentions, voire par une voix, tous les autres membres s'abstenant.

C'est là pour les commissaires de la majorité un argument d'école, purement théorique. L'exemple ne peut pas se réaliser dans les faits. Une proposition de revision qui provoquerait une pareille indifférence n'aurait aucune chance d'être soumise à un vote en assemblée plénière, car elle n'aurait pas passé le cap de la procédure en Commission.

D'autre part, l'argument invoqué vaut tout autant en matière législative ordinaire. Quelle serait l'autorité d'une loi importante votée par 2 voix contre 1 et 2 abstentions? Mais on se garde bien de citer des cas d'application de pareille éventualité.

C. Le déroulement de la discussion en Commission.

Comme nous l'avons déjà dit, de nombreuses propositions relatives à un texte nouveau de l'article 39 ont été présentées au cours des débats de votre Commission (voir annexes).

Puisque la plupart des textes proposés tendaient en même temps à régler le problème des abstentions dans le cadre de cet article, la question s'est posée de savoir s'il était opportun de le faire et si la Commission était compétente.

Dès lors, celle-ci a procédé à un vote sur la recevabilité du texte proposant d'interdire sans plus les abstentions dans la Constitution.

La recevabilité fut votée par 14 voix et 5 abstentions, à la condition que cette interdiction s'appliquerait tant en matière législative ordinaire qu'en matière constitutionnelle. Ce vote signifiait donc que la Commission estimait que la question des abstentions entraînait dans la matière de l'article 39.

Onmiddellijk daarna ging men over tot de stemming om uit te maken of het opportuun of wenselijk was de kwestie der onthoudingen te regelen in de tekst zelf van artikel 39, ofwel of het beter was de kwestie te verwijzen naar het reglement der Kamers, terzelfdertijd krachtens artikel 39 en artikel 46 der Grondwet.

De Commissie besliste met 12 stemmen tegen 2 bij 1 onthouding het vraagstuk van de onthoudingen niet op te nemen in de tekst van artikel 39.

Zij suggereerde daarna uitdrukkelijk dat dit probleem zou worden geregeld in het kader van de reglementen van Kamer en Senaat, met 12 stemmen tegen 5. Aan de Commissie voor het Reglement werd een tekst voorgelegd.

Deze tekst luidde als volgt :

« Zowel voor de toepassing van artikel 38 als van artikel 131 van de Grondwet tellen de onthoudingen mee bij het aantal aanwezige leden, zij worden niet meegerekend om de meerderheid vast te stellen ».

Na een lange bespreking waarvan hierboven het relaas, besliste de Commissie voor het herzienbaar gedeelte van artikel 39, een tekst aan te nemen die als een vergelijk kon gelden tussen alle vorige teksten die werden ingediend.

Deze teksten werden dan ook alle door hun auteurs ingetrokken.

De hierna volgende tekst werd met 12 stemmen tegen 3 bij 2 onthoudingen door de Commissie aangenomen :

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

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

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
K. VAN CAUWELAERT.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

Immédiatement après, la Commission procéda à un autre vote pour décider s'il était opportun et souhaitable de régler la question des abstentions dans le texte même de l'article 39 ou s'il était préférable de renvoyer la solution de cette question aux règlements des Chambres, en vertu, à la fois, des articles 39 et 46 de la Constitution.

Par 12 voix contre 2 et 1 abstention, la Commission décida de ne pas insérer la matière des abstentions dans le texte de l'article 39.

Elle suggéra alors expressément, par 12 voix contre 5, que ce problème fût résolu dans le cadre des règlements de la Chambre et du Sénat. Un texte fut transmis à la Commission du Règlement.

Ce texte était libellé comme suit :

« Tant pour l'application de l'article 38 que de l'article 131 de la Constitution, les abstentions sont comptées dans le nombre des membres présents, elles n'interviennent pas pour déterminer la majorité. »

Après une longue discussion, que nous avons relatée ci-dessus, la Commission décida d'adopter pour la partie de l'article 39 soumise à révision un texte pouvant être considéré comme un moyen terme entre tous les libellés proposés précédemment.

En conséquence, tous ces textes furent retirés par leurs auteurs.

La Commission adopa par 12 voix contre 3 et 2 abstentions le texte suivant :

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

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

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
K. VAN CAUWELAERT.

Le Président,
P. STRUYE.

BIJLAGEN.**VOORGESTELDE TEKSTEN.****VOORSTEL N° 1.****ART. 39.**

Behoudens stilzwijgend of uitdrukkelijk algemeen akkoord geeft de Kamer, onder de voorwaarden gesteld in het reglement, haar wil te kennen bij zitten en opstaan of bij naamstemming.

De naamstemming geschiedt hetzij hardop of bij hoofdelijke oproep, hetzij mechanisch, hetzij bij ondertekende stembriefjes.

De aanwezige leden zijn verplicht te stemmen, tenzij zij hun persoonlijke redenen van onthouding kenbaar maken.

Over de wetten in hun geheel kan alleen een naamstemming worden gehouden.

Verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming.

VOORSTEL N° 2.**ART. 39.**

Behoudens duidelijke en algemene instemming, geschieden de stemmingen hoofdelijk of bij zitten en opstaan.

Een aanwezig lid dat geen stem uitbrengt wordt geacht zich te onthouden.

Over wetten in hun geheel wordt steeds een hoofdelijke stemming gehouden.

Verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming.

De onthoudingen tellen mede in het aantal der aanwezige leden, niet in het aantal der uitgebrachte stemmen.

Inzake herziening van de Grondwet worden de onthoudingen als afwijzende stemmen beschouwd.

VOORSTEL N° 3.**ART. 39.**

De Kamer geeft, onder de voorwaarden gesteld in het reglement, haar wil te kennen bij zitten en opstaan of bij naamstemming.

De naamstemming geschiedt hetzij hardop bij hoofdelijke oproep, hetzij mechanisch, hetzij bij ondertekende stembriefjes.

Over de wetten in hun geheel kan alleen een naamstemming worden gehouden.

De onthoudingen worden medegerekend bij de telling van de aanwezige leden, niet bij de berekening van de stemmen.

ANNEXES.**TEXTES PROPOSES.****PROPOSITION N° 1.****ART. 39.**

Sauf en cas d'assentiment général exprès ou tacite, la Chambre exprime sa volonté, dans les conditions exprimées par son règlement, soit par assis et levé, soit par votes nominatifs.

Le vote nominatif s'exprime, soit à haute voix sur appel nominatif, soit mécaniquement, soit par bulletins signés.

Les membres présents sont tenus de voter, à moins qu'ils ne fassent connaître leurs motifs personnels d'abstention.

Sur l'ensemble des lois, seul un mode de vote nominatif peut être utilisé.

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

PROPOSITION N° 2.**ART. 39.**

Sauf en cas d'assentiment général manifeste, les votes sont émis nominativement ou par assis et levé.

Le membre présent qui ne prend pas part au vote est censé s'abstenir.

Sur l'ensemble des lois, il est toujours procédé au vote nominatif.

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

Les abstentions comptent pour le quorum, mais ne sont pas des suffrages.

En ce qui concerne la revision de la Constitution, les abstentions sont considérées comme des votes négatifs.

PROPOSITION N° 3.**ART. 39.**

La Chambre exprime sa volonté, dans les conditions exprimées par son règlement, soit par assis et levé, soit par votes nominatifs.

Le vote nominatif s'exprime, soit à haute voix sur appel nominatif, soit mécaniquement, soit par bulletins signés.

Sur l'ensemble des lois, seul un mode de vote nominatif peut être utilisé.

Les votes d'abstention interviennent dans le compte des présences, non dans le calcul des suffrages.

In geval van stemming over een wijziging van de Grondwet, worden de onthoudingen bij de tegenstemmen gevoegd.

Verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming.

VOORSTEL N° 4.

ART. 39.

De stemmingen geschieden hoofdelijk of bij zitten en opstaan. Over wetten in hun geheel wordt steeds een hoofdelijke stemming gehouden.

Bij hoofdelijke stemming is ieder lid verplicht zijn stem uit te brengen, met voor- of tegenstem.

Verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming.

Verantwoording.

1. De Grondwet voorziet de onthouding niet.

2. De wijziging van de Grondwet geschiedt volgens de parlementaire procedure geldende voor een wet, behoudens wat gezegd is in artikel 131 van de Grondwet over de bijzondere meerderheid.

Voor een wet wordt de meerderheid gevormd door vergelijking van het getal voor- en tegenstemmen.

3. In verscheidene landen is de onthouding niet toegelaten.

a) In Nederland bepaalt artikel 87 van het reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal wat volgt : « Bij hoofdelijke oproeping is ieder lid verplicht zijn stem uit te brengen, en zulks te doen met de woorden ja of neen, zonder enige toevoeging ».

b) In de Verenigde Staten « hebben de leden van het Amerikaans Congres slechts twee mogelijkheden « yea » of « nay » te stemmen.

4. Aan de democratische instellingen wordt een innerlijke zwakheid toegeschreven, nl. de besluiteloosheid. De parlementsleden zijn, als afgevaardigden van het kiezerskorps, ertoe geroepen de soevereine beslissingsmacht in de staat uit te oefenen.

Politiek is actie, geen academische principiële uitspraak. Beslissen betekent de voorkeur geven aan een bepaalde oplossing boven elke andere. Zich onthouden, zelfs om principiële redenen, is inactief blijven, en heeft als praktisch gevolg een gemis van beslissing kenbaar te maken.

In vele gevallen dient de onthouding om de verantwoordelijkheid voor de te nemen beslissing te ontlopen. Wie weigert zijn verantwoordelijkheid op te nemen, beslist bewust niet te willen medebeslissen.

5. Het verbod van de onthouding maakt een einde aan het gevaarlijke interpretatiedispuut tussen de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat.

En cas de vote sur une modification de la Constitution, les abstentions sont ajoutées aux suffrages négatifs.

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

PROPOSITION N° 4.

ART. 39.

Les votes sont émis nominativement ou par assis et levé. Sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal.

En cas d'appel nominal, chaque membre est tenu d'émettre un vote positif ou négatif.

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

Justification.

1. La Constitution ne prévoit pas l'abstention.

2. La revision de la Constitution se fait suivant la procédure parlementaire applicable aux lois, sauf ce qui est dit à l'article 131 de la Constitution au sujet de la majorité qualifiée.

Or, pour une loi, la majorité s'établit par la comparaison du nombre de voix pour et contre.

3. Dans plusieurs pays, l'abstention n'est pas autorisée.

a) Aux Pays-Bas, l'article 87 du règlement d'ordre intérieur de la Seconde Chambre des Etats Généraux dispose : « En cas d'appel nominal, chaque membre est tenu d'émettre un vote et de le faire par les mots oui ou non, sans addition d'aucune sorte. »

b) Aux Etats-Unis, les membres du Congrès n'ont que deux possibilités : ils votent « yea » ou « nay ».

4. On reproche aux institutions démocratiques une faiblesse interne : l'indécision. Or, en tant que délégués du corps électoral, les parlementaires sont appelés à exercer le pouvoir de décision souverain dans l'Etat.

La politique est action, et non exposé académique de principes. Décider, c'est donner la préférence à une solution déterminée sur toute autre. S'abstenir, même pour des raisons de principe, c'est rester inactif, et la conséquence pratique en est de faire apparaître un manque de décision.

Dans de nombreux cas, l'abstention sert à éluder la responsabilité de la décision à prendre. Celui qui refuse de prendre ses responsabilités décide sciemment de refuser de participer à la décision.

5. L'interdiction de l'abstention mettra fin aux divergences d'interprétation, qui ne sont pas sans danger, entre la Chambre des Représentants et le Sénat.

VOORSTEL N° 5.

ART. 39.

Behoudens in geval van uitdrukkelijke of stilzwijgende algemene instemming, openbaar vastgesteld door de Voorzitter, geeft de Kamer haar wil te kennen bij stemming; de stemming kan hoofdelijk of gezamenlijk zijn; in geval van hoofdelijke stemming wordt elke uitgebrachte stem opgetekend en openbaar gemaakt, in geval van gezamenlijke stemming wordt alleen de beslissende meerderheid vastgesteld en openbaar gemaakt.

Over het geheel van de wetten wordt het besluit genomen bij hoofdelijke stemming.

Het getal van de leden die zich onthouden van stemmen en van de aanwezigen die niet deelnemen aan de stemming, komt in aanmerking bij de berekening van het aantal aanwezigen, niet van de uitgebrachte stemmen.

De verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming. De verkiezing van de leden van het Bureau en van de Quaestuur van de Kamer, de aanwijzing van de leden van de Commissies alsmede de aanwijzing van de leden belast met een ambt of opdracht in een internationale instelling kunnen plaatshebben bij gewone stemming zoals omschreven in het eerste lid van dit artikel.

VOORSTEL N° 6.

ART. 39.

Behoudens in geval van uitdrukkelijke of stilzwijgende algemene instemming, openbaar vastgesteld door de Voorzitter, geeft de Kamer haar wil te kennen bij stemming; de stemming kan hoofdelijk of gezamenlijk zijn; in geval van hoofdelijke stemming wordt elke uitgebrachte stem opgetekend en openbaar gemaakt, in geval van gezamenlijke stemming wordt alleen de beslissende meerderheid vastgesteld en openbaar gemaakt.

Over het geheel van de wetten wordt het besluit genomen bij hoofdelijke stemming.

Het getal van de leden die zich onthouden van stemmen en van de aanwezigen die niet deelnemen aan de stemming, komt in aanmerking bij de berekening van het aantal aanwezigen, niet van de uitgebrachte stemmen.

In geval van stemming over een wijziging van de Grondwet worden de leden die zich onthouden alsmede de leden die, hoewel aanwezig ter vergadering, niet deelnemen aan de stemming, beschouwd als afwezig.

De verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming. De verkiezing van de leden van het Bureau en van de Quaestuur van de Kamer, de aanwijzing van de leden van de Commissies alsmede de aanwijzing van de leden belast met een ambt of opdracht in een internationale of supra-

PROPOSITION N° 5.

ART. 39.

Sauf en cas d'assentiment général exprès ou tacite publiquement constaté par le Président, la Chambre exprime sa volonté par vote; le vote peut être nominatif ou collectif; dans le cas du vote nominatif le suffrage exprimé par chacun des votants est noté et rendu public, dans le cas du vote collectif seule la majorité décisive est constatée et rendue publique.

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

Les votes d'abstention et les présences de membres qui ne prennent pas part au vote interviennent dans le compte des présences et non dans le calcul des suffrages.

Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret. Cependant, les élections des membres du Bureau et de la Questure de la Chambre, la désignation des membres des Commissions ainsi que la désignation des membres chargés de fonction ou de mission dans les institutions internationales ou supranationales peuvent avoir lieu par vote ordinaire, comme il est prévu à l'alinéa premier du présent article.

PROPOSITION N° 6.

ART. 39.

Sauf en cas d'assentiment général exprès ou tacite publiquement constaté par le Président, la Chambre exprime sa volonté par vote; le vote peut être nominatif ou collectif; dans le cas du vote nominatif, le suffrage exprimé par chacun des votants est noté et rendu public; dans le cas du vote collectif, seule la majorité décisive est constatée et rendue publique.

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

Les votes d'abstention et les présences de membres qui ne prennent pas part au vote interviennent dans le compte des présences et non dans le calcul des suffrages.

En cas de vote sur une modification de la Constitution, les membres qui s'abstiennent et les membres présents à la séance qui ne prennent pas part au vote sont considérés comme absents.

Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret. Cependant, les élections des membres du Bureau et de la Questure de la Chambre, la désignation des membres des Commissions ainsi que la désignation des membres chargés de fonction ou de mission dans les institutions internationales ou

nationale instelling kunnen plaatshebben bij gewone stemming zoals omschreven in het eerste lid van dit artikel.

VOORSTEL N° 7.

ART. 39.

Het tweede lid van dit artikel te vervangen als volgt :

« De onthoudingen tellen mede bij de berekening van het quorum; zij worden niet medegerekend om de meerderheid vast te stellen ».

VOORSTEL N° 8.

ART. 39.

Dit artikel te vervangen als volgt :

« *Article 39.* — Behoudens in geval van eenparige instemming, vastgesteld door de Voorzitter, geeft de Kamer haar wil te kennen bij stemming, overeenkomstig de door haar reglement voorziene modaliteiten.

» Over het geheel der wetten wordt de beslissing genomen bij hoofdelijke stemming.

» De verkiezingen en voordrachten van kandidaten geschieden bij geheime stemming ».

supranationales peuvent avoir lieu par vote ordinaire comme il est prévu à l'alinéa premier du présent article.

PROPOSITION N° 7.

ART. 39.

Remplacer le 2° alinéa de cet article par le texte suivant :

« Les abstentions sont comptées dans le calcul du quorum; elles n'interviennent pas pour déterminer la majorité. »

PROPOSITION N° 8.

ART. 39.

Remplacer cet article par le texte suivant :

« *Article 39.* — Sauf le cas d'assentiment unanime constaté par le Président, la Chambre exprime sa volonté par vote, conformément aux modalités prévues par son règlement.

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

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