

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1946-1947.

COMMISSIEVERGADERING VAN 5 DECEMBER 1946.

Verslag uit naam van de Commissie van Binnenlandse Zaken belast met het onderzoek van het Wetsvoorstel tot wijziging en aanvulling van artikel 176, lid 3, van het Kieswetboek, en van artikel 20, lid B der wet van 19 October 1921 op de inrichting der provinciale verkiezingen.

(Zie n^o 18 (buitengewone zitting 1946) van den Senaat).

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1946-1947.

RÉUNION DU 5 DÉCEMBRE 1946.

Rapport de la Commission de l'Intérieur chargée d'examiner la Proposition de loi modifiant et complétant l'article 176, alinéa 3 du Code électoral, et l'article 20, alinéa B de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales.

(Voir le n^o 18 (session extraordinaire de 1946) du Sénat).

Aanwezig : de hh. HARMEGNIES, voorzitter; CROMMEN, DERBAIX, FONTEYNE, GRIBOMONT, HUART, LAGAE, MACHTENS, MINNAERT, TACK, TOBBACK, VAN STEENBERGE, VERBRUGGE, YERNAUX en DE MAN, verslaggever.

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

In zijn Regeeringsverklaring van 19 Maart 1946, deelde de achtbare heer Eerste-Minister Spaak het inzicht der Regeering mede, sommige bepalingen van het Kieswetboek te laten onderzoeken en er de noodige wijzigingen aan voor te stellen, ten einde een « werkelijke verkiezingsanomalie » weg te werken, die bij de verkiezingen van 17 Februari 1946 was naar voren getreden.

De hier bedoelde verkiezingsanomalie had namelijk voor gevolg, dat de toepassing van de bestaande evenredige vertegenwoordiging in de eene Kamer tegenover de andere tegenstrijdige uitslagen oplevert, zoodat men voor uiteenlopende meerderheden staat.

Onze achtbare collega, de h. Catteau en consoorten, hebben echter het Re-

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans sa déclaration gouvernementale du 19 mars 1946, l'honorable Premier Ministre, M. Spaak, fit connaître l'intention du Gouvernement de faire examiner certaines dispositions du Code électoral et d'y proposer les modifications nécessaires, en vue de faire disparaître une « véritable anomalie électorale », qu'avaient fait apparaître les élections du 17 février 1946.

L'anomalie électorale dont question ci-dessus avait eu, notamment pour conséquence de donner, par l'application de la représentation proportionnelle existante, des résultats contradictoires et de créer des majorités différentes dans l'une et l'autre Chambre.

Cependant, nos honorables collègues MM. Catteau et consorts, n'ont pas

geeringsinitiatief niet afgewacht en legden aan de Hooge Vergadering een wetsvoorstel voor, waarbij zij de wijziging van artikel 176 van het Kieswetboek en van artikel 20 van de provinciale Kieswet vragen.

De verkiezingsanomalie, waarvan de achtbare h. Spaak in de Regeeringsverklaring sprak, vindt inderdaad haar oorsprong in artikel 176 van het Kieswetboek.

Wat bepaalt dit artikel?

Van het voordeel der apparenteering worden uitgesloten de lijstengroepen, die in geen enkel der arrondissementen van de provincie minstens 66 % van den kiesdeeler hebben bekomen en zulks zoowel voor de verkiezingen voor den Senaat als voor de Kamer der Volksvertegenwoordigers.

De achtbare stellers van het voorstel zijn van oordeel, dat deze bepaling niet meer te rechtvaardigen is voor de Kamer en nog veel minder voor den Senaat, omdat die bepaling, naar hun oordeel, een billijke toepassing van de evenredige vertegenwoordiging vervalschen kan en vooral eventueel de twee wetgevende vergaderingen op verschillende wijze kan samenstellen.

« Dit stelsel — dat een klaarblijkelijke vergissing vanwege den wetgever laat veronderstellen — leidt noodzakelijk tot ongerijmdheden, zooals de jongste verkiezingen nogmaals hebben aangetoond: van twee Kamers, gesproken uit hetzelfde algemeen stemrecht, zal de eene, de Kamer der Volksvertegenwoordigers, bijna juist de meening van het kiezerskorps weerspiegelen, terwijl de samenstelling van den Senaat volkomen verschillend kan zijn; er kan in de Kamer een meerderheid bestaan in een richting en in den Senaat een meerderheid in de andere richting, met het gevolg dat het land moeilijk kan bestuurd worden. » (Toelichting.)

Zoodat de achtbare h. Catteau tot het besluit komt, dat « het huidige stelsel niet kan worden gehandhaafd,

attendu l'initiative gouvernementale et ont présenté à la Haute Assemblée une proposition de loi tendant à modifier l'article 176 du Code électoral et l'article 20 de la loi organique des élections provinciales.

L'anomalie électorale visée par l'honorable M. Spaak dans sa déclaration gouvernementale, a, en effet, sa source dans l'article 176 du Code électoral.

Quelles sont les dispositions de cet article?

Ne bénéficient pas de l'avantage de l'apparentement, les groupes de listes qui, dans aucun arrondissement de la province, n'ont obtenu un nombre de voix au moins égal à 66 % du diviseur électoral, et ce tant pour les élections sénatoriales que pour celles des députés.

Les honorables auteurs de la proposition estiment que cette disposition n'est plus justifiable pour la Chambre et encore beaucoup moins en ce qui concerne le Sénat, parce qu'elle est de nature, à leur sens, à fausser une application équitable de la représentation proportionnelle, et surtout à composer les deux assemblées législatives de façon différente.

« Ce système — qui fait supposer une erreur évidente du législateur — aboutit fatalement à des anomalies, ainsi que l'ont démontré les dernières élections: de deux Chambres issues d'un même suffrage universel, l'une, la Chambre des Représentants, reflètera à peu près exactement les opinions du corps électoral, alors que la composition du Sénat peut être tout à fait différente; une majorité peut exister dans un sens à la Chambre et une majorité dans l'autre sens au Sénat, avec la conséquence de rendre le pays difficilement gouvernable. » (Développements.)

Et l'honorable M. Catteau conclut que le « système actuellement en vigueur ne peut être maintenu; il fausse

omdat het het beginsel der evenredige vertegenwoordiging, ingeschreven in de Grondwet, ontredert ».

Wat omvat het voorgesteld redmiddel?

Om de ongerijmdheid weg te werken uit ons kiesstelsel, wordt voorgesteld het quorum van 66 % thans in artikel 176 van het Kieswetboek bepaald, te brengen op 50 % voor de Kamer der Volksvertegenwoordigers en voor den Senaat een quorum toe te passen van 25 %.

In artikel 20 van de provinciale kieswet zou het quorum van 66 % eveneens worden vervangen door 50 %.

* * *

Uw Commissie van Binnenlandsche Zaken heeft aan het onderzoek van het voorliggende voorstel twee zittingen gewijd.

Door een lid werd er op gewezen dat zijn groep het voorstel niet kon goedkeuren zooals het voorlag, omdat het hem voorkwam dat het ons zou leiden op den weg eener evenredige vertegenwoordiging, die zonder de minste noodwendigheid al te veel wordt versterkt.

Een verlaging van het quorum, zooals voorgesteld, zou al te zeer de versnippering der partijen in de hand werken, wat zeker een verzwakking van de uitvoerende macht zou tot gevolg hebben.

« Onder de helderziende democraten zijn er veel die akkoord gaan dat de hervorming der democratie moet geschieden in den zin eener versteviging van het gezag, dat er toe strekt de werking van den Staat doelmatiger te maken.

» Men moet elken hinder verminderen of omzeilen, die den goeden gang der democratische instellingen stremt, onder meer : de verdeeling der meeningen.

Het kwaad ligt niet in de verscheidenheid der meeningen, doch in de

le principe de la représentation proportionnelle inscrit dans la Constitution ».

En quoi consiste le remède proposé?

Afin de supprimer l'anomalie existant dans notre système électoral, il est proposé de réduire le quorum de 66 % actuellement prévu, à l'article 176 du Code électoral, à 50 % pour la Chambre des Représentants et d'appliquer en ce qui concerne le Sénat un quorum fixé à 25 %.

De même, à l'article 20 de la loi organique des élections provinciales, le quorum de 66 % serait ramené à 50 %.

* * *

Votre Commission de l'Intérieur a consacré deux réunions à l'examen de la présente proposition.

Un membre a signalé que son groupe ne pouvait approuver la proposition telle qu'elle était présentée, étant donné qu'il lui semblait qu'elle nous conduirait à une représentation proportionnelle renforcée outre mesure, sans la moindre nécessité.

L'abaissement du quorum tel qu'on le propose, favoriserait par trop le morcellement des partis, ce qui aurait pour effet un affaiblissement du pouvoir exécutif.

« Parmi les démocrates clairvoyants, il y en a beaucoup qui sont d'accord que la réforme de la démocratie doit se faire dans le sens d'un renforcement de l'autorité tendant à rendre l'action de l'Etat plus efficace.

» Il faut réduire ou tourner chacun des obstacles qui entravent la bonne marche des institutions démocratiques, entre autres : la division des opinions.

» Le mal n'est pas dans la diversité des opinions, mais dans la dispersion

versnippering van de meening en in de onverzoenlijke tegenstellingen van meeningen.

» Indien men de verscheidenheid van de meening wil beletten, dient men er van overtuigd te zijn dat de organen van den Staat voor opdracht hebben te regeeren en dat het vereischt is dat een wil de overhand zou hebben.

» Zoo men overtuigd is, zal men eerst beoogen de vermenigvuldiging der partijen te vermijden.

» Het is noodzakelijk dat de partijen die zich democratisch noemen, de noodwendigheid begrijpen de meerderheid die vereischt is voor het normaal verloop der instellingen, samen te stellen of te laten samenstellen.

» Met het doel een noodlottige versnippering te vermijden, zal men verkiezingsstelsels van de hand wijzen die, onder voorwendsel een juiste en volledige vertegenwoordiging van al de meeningen en van al de strekkingen mogelijk te maken, de samenstelling van een meerderheid moeilijk of onmogelijk maken.

» Het vraagstuk der vrijwaring van de minderheid heeft veel minder belang dan dat der vorming van een Regeeringsmeerderheid.

» Een parlement is inderdaad noch een academie, noch een conservatorium, het is een Staatsorgaan dat een werking te vervullen heeft en bij machte moet zijn ze goed te vervullen. » (E. GIRAUD, *Le Pouvoir Exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique.*)

Verder liet het lid opmerken, dat het voorstel hem ingegeven scheen door louter opportunistische redenen. Immers, sedert vijf en twintig jaar heeft ons kiesstelsel gewerkt met dezelfde thans aangeklaagde ongerijmdheid. In die tijdspanne van 25 jaar, hebben wij in ons politiek leven nieuwe kleine partijen zien opgroeien : de communistische, de Vlaamsch nationalistische en de rexistische partijen. Alle drie deze jonge partijen zijn het slachtoffer geweest van de hier aangeklaagde

de l'opinion et dans les oppositions irréductibles d'opinions.

» Il faut, si l'on veut empêcher la diversité de l'opinion, se pénétrer de cette idée que les organes de l'Etat ont pour rôle de gouverner et qu'il est nécessaire qu'une volonté prévale.

» Si l'on est convaincu, on visera en premier lieu à éviter la multiplication des partis.

» Il est essentiel que les partis qui se disent démocratiques comprennent la nécessité de constituer ou laisser constituer la majorité nécessaire au jeu normal des institutions.

» Dans le but d'éviter un'éparpillement néfaste, on rejettera des modes de scrutin qui, sous prétexte de permettre une représentation exacte et complète de toutes les opinions et de toutes les tendances, rendent difficile ou impossible la constitution d'une majorité.

» Le problème de la sauvegarde de la minorité a beaucoup moins d'importance que celui de la formation d'une majorité gouvernementale.

» Un parlement, en effet, n'est ni une académie, ni un conservatoire, c'est un organe de l'Etat qui a une fonction à remplir et doit être capable de la bien remplir. » (E. GIRAUD, *Le Pouvoir Exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique.*)

Le même membre a fait remarquer, en outre, que le projet lui paraissait être inspiré par des motifs de pur opportunisme. En effet, notre système électoral fonctionne depuis vingt-cinq ans avec la même anomalie qu'on dénonce actuellement. Au cours de cette période de 25 ans, nous avons vu naître et se développer dans notre vie politique des partis nouveaux : les partis communiste, nationaliste flamand et rexiste. Tous trois, ces jeunes partis ont été victimes de l'anomalie

anomalie, geen enkele onder die partijen heeft er aan gedacht de kieswetgeving te wijzigen in den zin als door het thans voorliggende voorstel ontworpen.

Een zeer pijnlijke verkiezingsnederlaag heeft er thans leden van een bepaalde politieke partij toe gebracht deze ongerijmdheid in een Regeeringsverklaring van op de openbare tribune aan te klagen en, verder, zelf het initiatief te nemen ze uit ons kieswetboek te trachten te doen verdwijnen.

Men schijnt al te vlug vergeten te zijn al wat vóór den oorlog werd geschreven door zeer eminente vertegenwoordigers van alle democratische partijen over de noodzakelijkheid de uitvoerende macht te versterken in een hervormde democratie, over de noodlottige gevolgen der versnippering der partijen, over de instabiliteit der Regeering, ook in België, en de dringende noodzaak die werd aangevoeld, daaraan zoo spoedig mogelijk een einde te maken.

Om al deze bondig samengevatte redenen, verklaarde het lid, namens zijn groep, het voorstel in zijn oorspronkelijken tekst niet te kunnen goedkeuren.

Het voorstel Catteau werd bij de stemming in uw Commissie dan ook verworpen met 11 tegen 2 stemmen en 3 onthoudingen.

Uw Commissie was echter van meening, dat voor wat het quorum voor den Senaat betreft, een correctie geboden was, zooveel te meer daar de gegrondheid van de argumentatie van den h. Catteau op het stuk volledig door de Commissie werd erkend.

Uw Commissie heeft er dan ook met *algemeenheid van stemmen* toe besloten : a) voor de Kamer het quorum van 66 % ongewijzigd te laten en b) het quorum voor den Senaat te bepalen op 33 %.

incriminée, aucun d'eux n'a songé à modifier la législation électorale dans le sens proposé par la proposition qui nous est soumise actuellement.

Un échec électoral très pénible a amené à présent certains membres d'un parti politique déterminé à dénoncer cette anomalie dans une déclaration gouvernementale du haut de la tribune publique et, d'autre part, à prendre eux-mêmes l'initiative d'essayer de faire disparaître la dite anomalie de notre Code électoral.

Il semble qu'on ait oublié trop vite tout ce que des représentants éminents de tous les partis démocratiques ont écrit, avant la guerre, sur la nécessité de renforcer le pouvoir exécutif dans une démocratie rénovée, sur les conséquences néfastes d'un éparpillement des partis, sur l'instabilité gouvernementale, en Belgique également, et sur la nécessité urgente qu'ils ressentaient d'y mettre fin au plus vite.

Pour tous ces motifs, brièvement résumés ici, le membre déclarait, au nom de son groupe, ne pas pouvoir voter la proposition dans son texte original.

Aussi, votre Commission a-t-elle rejeté le projet Catteau par 11 voix contre 2 et 3 abstentions.

Votre Commission était toutefois d'avis, qu'une correction s'imposait en ce qui concerne le quorum pour le Sénat, d'autant plus qu'elle reconnaissait pleinement le bien-fondé de l'argumentation de M. Catteau dans ce domaine.

Aussi votre Commission a-t-elle décidé à l'unanimité : a) de maintenir tel quel le quorum de 66 % exigé pour la Chambre et b) de fixer à 33 % le quorum exigé pour le Sénat.

Tengevolge van die beslissing door uw Commissie genomen vervalt dan ook het tweede artikel van het voorstel.

Ten einde aan de achtbare leden der Hooge Vergadering een beeld te geven van wat de voorgestelde wijzigingen aan het Kieswetboek, artikel 176, in de werkelijkheid zouden tot resultaat geven, hebben wij als bijlage aan dit verslag de berekening der verkiezingsuitslagen sedert 1921 tot 1946 gevoegd, volgens de voorgestelde quorums.

Onderhavig verslag werd aangenomen met 8 stemmen en 7 onthoudingen.

De Verslaggever, De Voorzitter,
R. DE MAN. H. HARMEGNIES.

* * *

Tekst voorgesteld door de Commissie.

EENIG ARTIKEL.

Artikel 176, lid 3, van het Kieswetboek wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Tot de aanvullende verdeeling laat het al de lijstengroepen toe, behalve die welke in geen enkel arrondissement voor de Kamer een getal stemmen hebben bekomen, minstens gelijk aan zes en zestig ten honderd van de krachtens artikel 174, lid 1, bepaalde kiesdeeler, en voor den Senaat een getal stemmen minstens gelijk aan drie en dertig ten honderd van dezen deeler. Het laat tot die verdeeling toe de alleenstaande lijsten die dit getal hebben bereikt. »

Par suite de la décision prise par votre Commission, le second article de la proposition n'a plus sa raison d'être.

Afin de permettre aux honorables membres de la Haute Assemblée de se faire une idée du résultat pratique des modifications proposées à l'article 176 du Code électoral, nous avons joint en annexe du présent rapport ce qu'auraient été les résultats électoraux de 1921 à 1946, s'ils avaient été calculés d'après les quorums proposés.

Le présent rapport a été adopté par 8 voix et 7 abstentions.

Le Rapporteur Le Président,
R. DE MAN. H. HARMEGNIES.

* * *

Texte proposé par la Commission.

ARTICLE UNIQUE.

L'article 176, alinéa 3, du Code électoral sera remplacé par la disposition suivante :

« Il admet à la répartition complémentaire tous les groupes de listes, sauf ceux qui, dans aucun arrondissement, n'ont obtenu, pour la Chambre, un nombre de voix au moins égal à soixante-six pour cent du diviseur électoral fixé en vertu de l'article 174, alinéa 1^{er}, et pour le Sénat, un nombre de voix au moins égal à trente-trois pour cent de ce diviseur. Il y admet les listes isolées qui ont atteint cette quotité. »

BIJLAGE-ANNEXE.

Verkiezingsuitslagen voor Kamer en Senaat volgens de verschillende quorums :
Résultats électoraux pour la Chambre et le Sénat d'après les divers quorums :

66 % — 50 % voor de Kamer *pour la Chambre*
 66 % — 33 % — 25 % voor den Senaat *pour le Sénat*.

VERKIEZINGEN 1921 — *ELECTIONS DE 1921 :*

	Kamer — <i>Chambre</i>		Senaat — <i>Sénat</i>		
	66%	50%	66%	33%	25%
Katholieken — <i>Catholiques</i>	80	80	42	41	41
Christene werklieden — <i>Ouvriers chrétiens</i>	—	—	—	1	1
Liberalen — <i>Libéraux</i>	33	33	18	18	18
Socialisten — <i>Socialistes</i>	68	67	33	33	32
Frontpartij — <i>Frontistes</i>	4	5	—	—	1

VERKIEZINGEN 1925 — *ELECTIONS DE 1925 :*

Katholieken — <i>Catholiques</i>	78	75	41	41	40
Liberalen — <i>Libéraux</i>	23	25	13	14	13
Socialisten — <i>Socialistes</i>	78	78	39	38	38
Communisten — <i>Communistes</i>	2	2	—	—	—
Christene werklieden — <i>Ouvriers chrétiens</i>	—	1	—	—	—
Frontpartij — <i>Frontistes</i>	6	6	—	—	—

VERKIEZINGEN 1929 — *ELECTIONS DE 1929 :*

Katholieken — <i>Catholiques</i>	76	76	41	40	40
Liberalen — <i>Libéraux</i>	28	28	13	14	14
Socialisten — <i>Socialistes</i>	70	70	36	35	35
VI. Nation. — <i>Nationalistes flamands</i>	11	11	3	4	4
Communisten — <i>Communistes</i>	1	1	—	—	—
Delille	1	1	—	—	—

(8)

VERKIEZINGEN 1932 — *ELECTIONS DE 1932* :

	Kamer — <i>Chambre</i>		Senaat — <i>Sénat</i>		
	66%	50%	66%	33%	25%
	—	—	—	—	—
Katholieken — <i>Catholiques</i>	79	76	42	41	41
Liberalen — <i>Libéraux</i>	24	26	11	12	12
Socialisten — <i>Socialistes</i>	73	74	39	36	36
Vl. Nation. — <i>Nationalistes flamands</i> . .	8	8	1	4	4
Communisten — <i>Communistes</i>	3	3	—	—	—

VERKIEZINGEN 1936 — *ELECTIONS DE 1936* :

Katholieken — <i>Catholiques</i>	63	62	34	30	30
Liberalen — <i>Libéraux</i>	23	23	11	12	13
Socialisten — <i>Socialistes</i>	70	70	39	38	38
Vl. Nation. — <i>Nationalistes flamands</i> . .	16	14	5	7	6
Communisten — <i>Communistes</i>	9	10	4	4	4
Rex	21	23	8	10	10

VERKIEZINGEN 1939 — *ELECTIONS DE 1939* :

Katholieken — <i>Catholiques</i>	73	73	38	37	37
Liberalen — <i>Libéraux</i>	33	34	16	16	16
Socialisten — <i>Socialistes</i>	64	64	35	34	34
Vl. Nation. — <i>Nationalistes flamands</i> . .	17	16	8	9	9
Communisten — <i>Communistes</i>	9	9	3	3	3
Rex	4	4	1	2	2
Andere — <i>Autres</i>	2	2	—	—	—

VERKIEZINGEN 17 FEBRUARI 1946 — ELECTIONS DU 17 FEVRIER 1946 :

Voor deze verkiezingen zou de toepassing van het door den h. Catteau voorgestelde quorum van 50 % hebben gegeven als wijziging aan de zetelverdeeling :

Pour ces élections, l'application du quorum de 50 % proposé par M. Catteau aurait apporté les modifications suivantes dans la répartition des sièges :

KAMER — CHAMBRE

50 %	C.V.P. P.S.C.	Socialisten Socialistes	Liberalen Libéraux	Commun. Commun.	U.D.B.
	—	—	—	—	—
West-Vlaanderen — <i>Flandre Occidentale</i>	— 1	—	—	+ 1	—
Luik — <i>Liège</i>	— 1	—	—	—	+ 1
	— 2	—	—	+ 1	+ 1

SENAAT — SENAT

33 %	C.V.P. P.S.C.	Socialisten Socialistes	Liberalen Libéraux	Commun. Commun.	U.D.B.
	—	—	—	—	—
Oost-Vlaanderen — <i>Flandre Orientale</i>	— 2	—	+ 1	+ 1	—
Henegouwen — <i>Hainaut</i>	—	— 1	+ 1	—	—
Luik — <i>Liège</i>	— 1	—	+ 1	—	—
	— 3	— 1	+ 3	+ 1	—

25 %	C.V.P. P.S.C.	Socialisten Socialistes	Liberalen Libéraux	Commun. Commun.	U.D.B.
	—	—	—	—	—
West-Vlaanderen — <i>Flandre Occident.</i>	— 1	—	+ 1	—	—
Oost-Vlaanderen — <i>Flandre Orientale</i>	— 2	—	+ 1	+ 1	—
Henegouwen — <i>Hainaut</i>	—	— 1	+ 1	—	—
Luik — <i>Liège</i>	— 1	—	+ 1	—	—
	— 4	— 1	+ 4	+ 1	—