

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

21 MARS 1986

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le système de répartition des sièges
à la Chambre et au Sénat**

(Déposée par M. Klein et consorts)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les récentes élections législatives ont mis en avant l'anomalie de notre système électoral en ce qui concerne certains effets de l'apparentement. Plusieurs propositions ont été déposées à ce sujet par des collègues tant du Sénat que de la Chambre (1).

(1) Sénat de Belgique, n° 40/1 (1985-1986). Proposition de loi réorganisant les arrondissements électoraux de la province du Brabant (déposée par M. Vervaeke et consorts).

— Sénat de Belgique, n° 41/1 (1985-1986). Proposition de loi déterminant la composition et le chef-lieu des cantons des arrondissements électoraux de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Bruxelles-Nivelles (déposée par M. Vervaeke et consorts).

— Sénat de Belgique, n° 42/1 (1985-1986). Proposition de loi réorganisant le territoire belge en provinces et en un territoire de Bruxelles-Capitale (déposée par M. Vervaeke et consorts).

— Chambre des Représentants, n° 65/1 (1985-1986). Proposition de loi réorganisant l'arrondissement électoral de Bruxelles en cantons électoraux unilingues flamands dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde et en cantons bilingues dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (déposée par M. Vanderheyden).

— Chambre des Représentants, n° 97/1 (1985-1986). Proposition de loi modifiant la législation électorale en ce qui concerne le groupement de listes dans la province de Brabant (déposée par M. Diegenant).

— Chambre des Représentants, n° 103/1 (1985-1986). Proposition de loi supprimant la possibilité de grouper entre elles des listes présentées dans les arrondissements électoraux de Nivelles et de Louvain (déposée par M. Féaux et consorts).

— Chambre des Représentants, n° 109/1 (1985-1986). Proposition de loi tendant à supprimer l'apparentement (déposée par M. Tant).

— Chambre des Représentants, n° 154/1 (1985-1986). Proposition de loi modifiant l'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise (déposée par M. Hendrickx).

— Chambre des Représentants, n° 297/1 (1985-1986). Proposition de loi visant à supprimer l'apparentement dans la province de Brabant (déposée par M. du Monceau).

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

21 MAART 1986

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de zetelverdeling
in Kamer en Senaat**

(Ingediend door de heer Klein c.s.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De recente parlementsverkiezingen hebben de aandacht gevestigd op een ongerijmdheid in ons kiesstelsel, met name op bepaalde gevolgen van de lijstenverbinding. In dat verband werden door collega's, zowel van de Senaat als van de Kamer, verschillende voorstellen ingediend (1).

(1) Senaat, n° 40/1 (1985-1986). Voorstel van wet tot herindeling van de kiesarrondissementen in de provincie Brabant (ingediend door de heer Vervaeke c.s.).

Senaat, n° 41/1 (1985-1986). Voorstel van wet houdende de samenstelling en de bepaling van de hoofdplaats van de kantons van de kiesarrondissementen Brussel-Halle-Vilvorde en Brussel-Nijvel (ingediend door de heer Vervaeke c.s.).

— Senaat, n° 42/1 (1985-1986). Voorstel van wet tot herindeling van het kiesarrondissement Brussel in een talige Vlaamse kantons in het administratief arrondissement Halle-Vilvorde en een hoofdstedelijk gebied Brussel (ingediend door de heer Vervaeke c.s.).

— Kamer, n° 65/1 (1985-1986). Wetsvoorstel tot herindeling van het kiesarrondissement Brussel in een talige Vlaamse kantons in het administratief arrondissement Halle-Vilvorde en een hoofdstedelijk gebied Brussel (ingediend door de heer Vervaeke c.s.).

— Kamer, n° 97/1 (1985-1986). Wetsvoorstel houdende wijziging van de kieswetgeving inzake lijstenverbinding in de provincie Brabant (ingediend door de heer Diegenant).

— Kamer, n° 103/1 (1985-1986). Wetsvoorstel tot afschaffing van de mogelijkheid tot lijstenverbinding tussen de in de kiesarrondissementen Nijvel en Leuven voorgedragen lijsten (ingediend door de heer Féaux c.s.).

— Kamer, n° 109/1 (1985-1986). Wetsvoorstel tot afschaffing van de apparentering (ingediend door de heer Tant).

— Kamer, n° 154/1 (1985-1986). Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 1 van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap (ingediend door de heer Hendrickx).

— Kamer, n° 297/1 (1985-1986). Wetsvoorstel tot afschaffing van lijstenverbinding in de provincie Brabant (ingediend door de heer du Monceau).

La présente proposition, tente de réformer la loi électorale en mettant en valeur les trois principes suivants :

1) *Il ne faut pas toucher à l'apparentement.*

L'apparentement provincial est une grande conquête démocratique de 1919. Les esprits progressistes le réclamaient au nom de l'équité dans la représentation proportionnelle. Cette exigence d'équité demeure. Il est d'ailleurs inscrit dans la Constitution.

2) *Il est peu souhaitable d'établir un régime d'exception pour la province du Brabant.*

Régler le cas du Brabant autrement que celui des autres provinces est ouvrir la porte, plus grande encore, aux traitements discriminatoires que l'on envisage trop facilement, dans certains milieux, pour le Brabant et pour Bruxelles. Cela est politiquement dangereux, et même explosif.

La discrimination risque d'ailleurs d'aboutir à une injustice, qui serait difficilement tolérée.

Les propositions de M. Féaux et de M. Diegenant suppriment l'apparentement entre les arrondissements de Louvain et de Nivelles.

Quel aurait été le résultat de ce système s'il avait été appliqué précédemment ? Il aurait abouti :

— en 1978 à la perte pure et simple d'un siège sénatorial par le P. V. V. dans le Brabant;

— en 1981 à la perte pure et simple d'un siège sénatorial par le F. D. F.;

— en 1985 à la perte pure et simple d'un siège sénatorial par la Volksunie.

Dans les trois cas, le parti-victime, avec les voix obtenues dans les deux arrondissements entre lesquels l'apparentement lui était accordé, aurait perdu, dans la répartition des sièges au niveau provincial, un siège auquel l'application de l'apparentement lui aurait donné droit, mais qu'il aurait été impossible de lui attribuer, ce siège étant localisé dans l'arrondissement avec lequel l'apparentement ne jouait pas (Nivelles pour le P. V. V. et la Volksunie en 1978 et 1985, Louvain pour le F. D. F. en 1981).

Cette perte infligée à un parti — quel qu'il soit — par suite d'un système discriminatoire dans la seule province de Brabant, apparaîtrait comme une sorte de tricherie.

Le cas s'est d'ailleurs effectivement produit — mais sans que l'on puisse parler de tricherie, puisque le parti-victime était victime de son propre chef — : en 1971, la Volksunie a perdu dans la province de Brabant un siège de représentant auquel la répartition provinciale des sièges à la Chambre lui donnait droit, parce que ce siège était localisé dans l'arrondissement de Nivelles, où la Volksunie n'avait pas présenté de liste.

3) *Si l'on veut corriger les « anomalies » résultant de l'apparentement, il faut s'attaquer aux anomalies en général, et pas seulement à celles qui frappent sur le plan linguistique.*

Het onderhavige wetsvoorstel is een poging om de kieswet te hervormen, waarbij de nadruk wordt gelegd op de volgende drie beginselen :

1) *Er mag niet worden geraakt aan de lijstenverbinding.*

De provinciale apparentering is een grote democratische verworvenheid, die van 1919 dateert. Progressieve krachten drongen daarop aan in naam van een billijke evenredige vertegenwoordiging. Dat beginsel geldt ook nu nog. Het is trouwens opgenomen in de Grondwet.

2) *Het is niet wenselijk een uitzonderingsregeling in te voeren voor de provincie Brabant.*

De invoering van een andere regeling voor Brabant dan voor de overige provincies zou nog meer mogelijkheden openen voor een bijzondere behandeling van Brabant en Brussel, wat in bepaalde kringen al té licht wordt voorgesteld. Dat kan politiek gezien tot een gevaarlijke en zelfs explosieve toestand leiden.

Een verschillende behandeling kan trouwens leiden tot een moeilijk te verdragen onrechtvaardige toestand.

Het voorstel van de heer Féaux en dat van de heer Diegenant strekken ertoe de lijstenverbinding tussen de arrondissementen Leuven en Nijvel af te schaffen.

Wat zou het resultaat van dat systeem zijn geweest, mocht het vroeger zijn toegepast ? Het zou :

— in 1978 in Brabant hebben geleid tot het verlies van een senaatszetel voor de P. V. V.;

— in 1981 tot het verlies van een senaatszetel voor het F. D. F.;

— in 1985 tot het verlies van een senaatszetel voor de Volksunie.

In de drie gevallen zou de « geslachtofferde » partij met de stemmen die zij zou hebben behaald in de twee arrondissementen waarbinnen de lijstenverbinding haar was toegestaan, bij de zetelverdeling op provinciaal niveau een zetel hebben verloren, waarop zij met toepassing van de lijstenverbinding recht zou hebben gehad, maar die haar niet kon worden toegewezen, aangezien die zetel zich bevond in het arrondissement waarmee de lijstenverbinding niet gold (Nijvel voor de P. V. V. en de Volksunie in 1978 en 1985, Leuven voor het F. D. F. in 1981).

Mocht gelijk welke partij, wegens een discriminerend systeem dat alleen in de provincie Brabant zou gelden, verlies hebben geleden, dan zou zulks als een soort van bedrog voorkomen.

Dat is overigens inderdaad gebeurd, zonder dat er evenwel sprake kon zijn van bedrog, aangezien de partij die er het slachtoffer van werd, daaraan zelf schuld had : — in 1971 verloor de Volksunie in de provincie Brabant een zetel van volksvertegenwoordiger waarop zij volgens de verdeling van de Kamerzetels per provincie recht had, omdat die zetel zich bevond in het arrondissement Nijvel, waar de Volksunie geen lijst had ingediend.

3) *W'il men de uit de lijstenverbinding voortvloeiende « ongerijmdheden » rechtzetten, dan moet men de ongerijmdheden in het algemeen aanpakken en niet alleen die welke op taalgebied aan de dag treden.*

On est frappé par l'élection de sénateurs flamands dans l'arrondissement de Nivelles, ou d'un sénateur F. D. F. dans l'arrondissement de Louvain — et de telles élections entraînent toutes les difficultés que l'on connaît —, mais sans qu'il y ait aucun élément linguistique en cause, il peut paraître également anormal que des députés communistes aient été élus en 1981 dans les arrondissements de Nivelles et de Huy-Waremme, où les résultats communistes étaient fort médiocres, alors que les véritables forces communistes se situaient à Bruxelles et à Liège. On pourrait remonter dans le passé et évoquer de multiples bizarreries de ce genre, comme celle du candidat de l'Union Démocratique Belge élu à Nivelles en 1946 avec 2 155 voix...

L'anomalie fondamentale, à laquelle il faudrait remédier, est qu'un parti puisse obtenir un siège par apparemment dans un arrondissement où très peu d'électeurs lui ont fait confiance — disons, pour préciser cette notion de « très peu » : où il n'a même pas atteint le quorum de 33 % du diviseur électoral qui est, on le sait, le minimum requis dans un arrondissement au moins de la province pour que l'apparemment joue pour le Sénat.

On peut atteindre ce résultat — en respectant en même temps pleinement les deux premiers principes fondamentaux que nous avons énoncés — par une simple modification de l'article 177 du Code électoral. Il s'agit d'y insérer l'alinéa suivant :

« Lorsque les opérations décrites dans les alinéas 3 à 7 du présent article aboutissent à attribuer un siège à une liste ayant obtenu dans un arrondissement un nombre de voix inférieur à 33 % du diviseur électoral, l'attribution du siège se fait non pas au profit de cette liste, mais au profit de la liste du même groupe qui a obtenu le quotient électoral le plus important, et qui est considérée, pour l'attribution de ce seul siège, comme une liste isolée, dont le cas doit être traité en premier lieu, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 du présent article. Les opérations prévues par les alinéas 3 à 7 sont dans ce cas refaites en tenant compte de cette attribution d'un siège par priorité ».

Concrètement, qu'est-ce que cela signifie ?

Qu'en 1985, dans le Brabant, lorsque l'on arrive, pour le Sénat, au 12^e siège à attribuer au niveau de la province, on constate qu'il doit aller à la liste de la Volksunie dans l'arrondissement de Nivelles. Mais cette liste n'a obtenu, à Nivelles, que 493 voix, soit 0,008 % du diviseur électoral. L'attribution du siège se fera dans ce cas non pas au profit de la liste Volksunie de Nivelles, mais de la liste Volksunie de la province qui a obtenu le quotient électoral le plus important — en l'occurrence la liste Volksunie de l'arrondissement de Bruxelles, qui a un quotient électoral de 1,120. La liste Volksunie de l'arrondissement de Bruxelles est traitée comme une liste isolée. Elle obtient donc le premier siège dans la répartition provinciale. On refait ensuite toutes les opérations de répartition en tenant compte de l'attribution de ce premier siège, c'est-à-dire à partir du 2^e siège.

La répartition des sièges par parti est, avec cette modification, identique à ce qu'elle était sans la modification. Seule change la position des sièges dans les arrondissements : la Volksunie obtient son siège à Bruxelles (au lieu de Nivelles), le P. R. L. obtient un siège à Nivelles (au lieu de Bruxelles).

Het is verbazingwekkend te constateren dat Vlaamse senatoren verkozen worden in het arrondissement Nijvel of een F. D. F.-senator in het arrondissement Leuven — en het is bekend dat dergelijke verkiezingen heel wat moeilijkheden met zich brengen —, maar het kan, zonder dat daarmee enige taalproblematiek gemoeid is, even abnormaal lijken dat in 1981 communistische volksvertegenwoordigers werden verkozen in de arrondissementen Nijvel en Hoei-Borgworm, waar de communisten zeer povere resultaten hadden behaald, terwijl de communistische aanhang vooral in Brussel en Luik wordt verworven. Men zou nog verder in de tijd kunnen teruggaan en tal van soortgelijke zonderlinge toestanden aanstippen, zoals die van de kandidaat van de Belgische Democratische Unie die in 1946 in Nijvel werd verkozen met 2155 stemmen...

De voornaamste ongerijmdheid die moet worden verholpen, bestaat hierin, dat een partij door apparentering een zetel kan veroveren in een arrondissement waar slechts zeer wienig kiezers haar hun vertrouwen hebben geschonken, waarbij wij het begrip « zeer weinig » als volgt zouden willen omschrijven : waar die partij zelfs niet toekomt aan het quorum van 33 % van de kiesdeler, dat zoals bekend het minimum is dat in ten minste één arrondissement van de provincie vereist is om voor de verkiezing van de senatoren apparentering in aanmerking te komen.

Dat resultaat kan worden bereikt — met gelijktijdige inachtneming van de eerste twee hierbovenvermelde grondbeginselen — door een gewone wijziging van artikel 177 van het Kieswetboek. Het gaat om de invoeging van het volgende lid :

« Wanneer de in het derde tot zevende lid van dit artikel beschreven bewerkingen leiden tot de toekenning van een zetel aan een lijst die in een arrondissement een aantal stemmen heeft behaald dat lager is dan 33 % van de kiesdeler, wordt de zetel niet toegekend aan die lijst, maar aan de lijst van dezelfde groep die het grootste kiesquotiënt heeft behaald en die, voor de toekenning van die ene zetel, wordt beschouwd als een alleenstaande lijst waarvoor de toekenning het eerst plaats heeft overeenkomstig het bepaalde in het tweede lid van dit artikel. In dat geval worden die in het derde tot zevende lid omschreven bewerkingen overgedaan, rekening houdende met die zeteltoewijzing bij voorrang ».

Wat betekent dat nu concreet ?

Bij de verkiezingen van 1985 wordt geconstateerd dat de twaalfde senaatszetel in de provincie Brabant toekomt aan de Volksunielijst in het arrondissement Nijvel, waar die lijst slechts 493 stemmen, d.i. 0,008 % van de kiesdeler behaald heeft. In dat geval zal de zetel niet toegekend worden aan de Volksunielijst te Nijvel, doch aan de Volksunielijst die in de provincie het grootste kiesquotiënt behaald heeft, in casu de Volksunielijst van het arrondissement Brussel met kiesquotiënt 1,120. De Volksunielijst van het arrondissement Brussel wordt behandeld als een afzonderlijke lijst, die bij de verdeling op het vlak van de provincie dus de eerste zetel krijgt. De verdelingsverrichtingen worden vervolgens overgedaan met inachtneming van de toewijzing van die eerste zetel, d.w.z. vanaf de tweede zetel.

De zetelverdeling per partij is na die wijziging dezelfde als voordien. Alleen verschuiven de zetels tussen de arrondissementen : de Volksunie krijgt een zetel in Brussel (in plaats van Nijvel). de P. R. L. krijgt een zetel in Nijvel (in plaats van in Brussel).

Un second changement aurait résulté en 1985 de l'application de ce système : dans le Hainaut, pour la Chambre, les Ecolos n'auraient pas eu de siège dans l'arrondissement de Soignies (où leur résultat était inférieur à 33 % du diviseur électoral). Ils auraient obtenu ce siège à Charleroi, les socialistes ayant de ce fait un siège à Soignies au lieu d'un siège à Charleroi.

Résultats de l'application du système en 1981 :

— à la Chambre, Agalev aurait obtenu un siège à Anvers (au lieu de Malines), les communistes un siège à Bruxelles (au lieu de Nivelles) et un à Liège (au lieu de Huy-Waremme);

— au Sénat, le F.D.F. aurait obtenu un siège à Bruxelles (au lieu de Louvain) et Ecolo un siège à Liège (au lieu de Verviers).

Avantages du système que nous proposons :

— maintien intégral de l'appareillement;
— aucun régime discriminatoire pour le Brabant;
— aucun changement dans la répartition des sièges par parti : ceci est capital et doit être bien souligné(1);

— suppression des anomalies, et à la fois :

— des anomalies linguistiques : il y a impossibilité pratique absolue avec ce système, d'avoir un élu flamand dans l'arrondissement de Nivelles ou un élu francophone dans l'arrondissement de Louvain — les listes flamandes de Nivelles et francophones de Louvain ne pouvant jamais pratiquement atteindre le quorum de 33 % du diviseur électoral;

— des autres anomalies qui contribuent à ridiculiser quelque peu le système de l'appareillement : il n'y aurait plus de candidat élu dans un arrondissement où il n'a obtenu que des résultats misérables;

— accessoirement, pour la qualité du personnel politique, il y aurait là un élément favorable. Un petit parti qui peut espérer un siège par appareillement a avantage à obtenir ce siège dans l'arrondissement où il est le plus fort et où, normalement, il présente celui ou celle qu'il considère comme sa meilleure tête de liste. Avantage pour le parti mais avantage aussi pour le Parlement : il vaut mieux voir arriver au Parlement une figure représentative d'un parti plutôt qu'une de l'appareillement. Ceci est sans doute, si l'on veut apprécier les effets de la réforme, un élément très accessoire, mais il n'est pas absolument négligeable.

E.C. KLEIN

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Après le 7^e alinéa de l'article 177 du Code électoral, il est inséré l'alinéa suivant :

(1) Précisions : le mode de calcul d'après lequel les sièges sont répartis, par province, entre les différents groupes de listes, reste inchangé. Seule est modifiée la localisation dans les arrondissements des sièges ainsi acquis.

De toepassing van deze regeling zou in 1985 een tweede verandering hebben teweeggebracht : in Henegouwen zou Ecolo in het arrondissement Zinnik (waar hun resultaat beneden 33 % van de kiesdeler bleef) geen zetel hebben gekregen. Die zetel zouden ze hebben behaald in Charleroi. Op zijn beurt zou de P.S. een zetel in Zinnik hebben behaald in plaats van in Charleroi.

Resultaten van de toepassing van de regeling in 1981 :

— in de Kamer : Agalev zou een zetel hebben behaald in Antwerpen (in plaats van in Mechelen), de communisten een zetel in Brussel (in plaats van in Nijvel) en een in Luik (in plaats van in Hoei-Borgworm);

— in de Senaat zou het F.D.F. een zetel hebben behaald in Brussel (in plaats van in Leuven) en Ecolo een zetel in Luik (in plaats van in Verviers).

Voordelen van de regeling die wij voorstellen :

— integrale handhaving van de lijstenverbinding;
— geen discriminerende regeling voor Brabant;
— geen verandering in de zetelverdeling onder de partijen : dat is van kapitaal belang en moet zeker worden onderstreept(1);

— wegwerking van ongerijmdheden, zowel :

— taalkundige ongerijmdheden : met deze regeling is het in de praktijk volkomen onmogelijk een Vlaamse verkozen te hebben in het arrondissement Nijvel of een Franstalige verkozen in het arrondissement Leuven — in de praktijk kunnen Vlaamse lijsten in Nijvel en Franstalige lijsten in Leuven haast nooit het quorum van 33 % van de kiesdeler halen;

— andere ongerijmdheden die er mede toe bijdragen dat de apparenering enigszins belachelijk overkomt : er zou geen kandidaat meer verkozen worden in een arrondissement waar hij slechts een pover resultaat heeft behaald;

— subsidiair zou er voor de kwaliteit van de politici een gunstige factor aanwezig zijn. Een kleine partij die op een zetel door apparenering kan hopen, heeft er belang bij die zetel te behalen in het arrondissement waar zij het sterkst is en waar zij normaal diegene voordraagt die zij als haar beste lijsttrekker beschouwt. Een voordeel voor die partij, maar ook voor het Parlement : voor een partij is het beter een representatieve figuur naar het Parlement te sturen dan een tweede- of een derderangsfiguur die dank zij een toevalstreffer via de apparenering verkozen is. Wanneer men de gevolgen van de voorgestelde hervorming wil inschatten, is dat ongetwijfeld van bijkomend belang, maar te verwaarlozen is het evenmin.

WETSVOORSTEL

Enig artikel

Na het 7^{de} lid van artikel 177 van het Kieswetboek, wordt het volgende lid ingevoegd :

(1) Er zij op gewezen dat de berekeningswijze voor de zetelverdeling per provincie onder de verschillende lijstengroepen ongewijzigd blijft. Alleen de plaats van de zetels in de arrondissementen verandert.

« Lorsque les opérations décrites dans les alinéas 3 à 7 du présent article aboutissent à attribuer un siège à une liste ayant obtenu dans un arrondissement un nombre de voix inférieur à 33 % du diviseur électoral, l'attribution du siège se fait non pas au profit de cette liste, mais au profit de la liste du même groupe qui a obtenu le quotient électoral le plus important, et qui est considérée, pour l'attribution de ce seul siège, comme une liste isolée, dont le cas doit être traité en premier lieu, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 du présent article. Les opérations prévues par les alinéas 3 à 7 sont dans ce cas refaites en tenant compte de cette attribution d'un siège par priorité ».

13 février 1986.

E.C. KLEIN
J. PIVIN
R. NOLS
M. NEVEN
C. PETITJEAN
M. DETAILLE

« Wanneer de in het derde tot zevende lid van dit artikel beschreven bewerkingen leiden tot de toekenning van een zetel aan een lijst die in een arrondissement een aantal stemmen heeft behaald dat lager is dan 33 % van de kiesdeler, wordt de zetel niet toegekend aan die lijst, maar aan de lijst van dezelfde groep die het grootste kiesquotiënt heeft behaald en die, voor de toekenning van die ene zetel, wordt beschouwd als een alleenstaande lijst waarvoor de toekenning het eerst plaats heeft, overeenkomstig het bepaalde in het tweede lid van dit artikel. In dat geval worden de in het derde tot zevende lid omschreven bewerkingen overgedaan, rekening houdende met die zeteltoewijzing bij voorrang ».

13 februari 1986.