

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 janvier 2004

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

**visant à éliminer tout soupçon de
favoritisme partisan lors de la modification
d'aspects importants de la législation
relative à l'élection du Conseil flamand, du
Conseil régional wallon et du Conseil de la
Région de Bruxelles-Capitale**

(déposée par MM. Servais Verherstraeten
et Pieter De Crem)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 januari 2004

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**houdende het wegnemen van vermoedens
van partijpolitieke bevoordeling bij de
wijziging van belangrijke aspecten van de
verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse
Gewestraad en de Brusselse
Hoofdstedelijke Raad**

(ingediend door de heren
Servais Verherstraeten en Pieter De Crem)

RÉSUMÉ

Selon les auteurs, une modification de la législation électorale moins d'un an avant les élections renforce l'impression que cette modification est inspirée par des calculs politiques.

C'est pourquoi ils entendent empêcher, au moyen d'une loi spéciale, d'apporter au cours des douze mois précédant les élections du Conseil flamand, du Conseil régional wallon et du Conseil de Bruxelles-Capitale, des modifications à la technique de répartition des sièges, au découpage des circonscriptions électorales, aux conditions relatives à l'introduction des actes de présentation ou au nombre de voix qu'un groupe de listes doit obtenir afin d'entrer en ligne de compte pour la répartition complémentaire de sièges.

SAMENVATTING

Volgens de indieners versterkt een wijziging van de kieswetgeving op minder dan een jaar voor de verkiezingen de indruk dat dit geïnspireerd is door partijpolitieke berekeningen.

Daarom wensen zij bij bijzondere wet te verhinderen dat minder dan twaalf maanden voorafgaand aan de verkiezingen van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad nog wijzigingen zouden worden aangebracht aan de techniek van de zetelverdeling, de indeling in kieskringen, de voorwaarden voor de indiening van de voordrachtsakten of aan het aantal stemmen dat een lijstengroep moet krijgen om in aanmerking te komen voor de aanvullende zetelverdeling.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>VLAAMS BLOK</i>	: Vlaams Blok
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>
<i>DOC 51 0000/000 :</i> Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	<i>DOC 51 0000/000 :</i> Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
<i>QRVA :</i> Questions et Réponses écrites	<i>QRVA :</i> Schriftelijke Vragen en Antwoorden
<i>CRIV :</i> Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)	<i>CRIV :</i> Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)
<i>CRIV :</i> Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)	<i>CRIV :</i> Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)
<i>CRABV :</i> Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)	<i>CRABV :</i> Beknopt Verslag (op blauw papier)
<i>PLEN :</i> Séance plénière (couverture blanche)	<i>PLEN :</i> Plenum (witte kaft)
<i>COM :</i> Réunion de commission (couverture beige)	<i>COM :</i> Commissievergadering (beige kaft)

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>
<i>Commandes :</i>	<i>Bestellingen :</i>
<i>Place de la Nation 2</i>	<i>Natieplein 2</i>
<i>1008 Bruxelles</i>	<i>1008 Brussel</i>
<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.laChambre.be</i>	<i>www.deKamer.be</i>
<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>	<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans une démocratie représentative, le peuple délègue le pouvoir de décider à un groupe restreint de ses représentants. Cette délégation de pouvoir s'opère par le biais d'élections. La démocratie représentative se distingue de tout autre régime politique par l'organisation, à intervalles réguliers, d'élections libres, ouvertes le plus largement possible à tous les candidats et garantissant le secret du vote.

À l'instar de la plupart des démocraties représentatives, le système électoral belge est fondé sur le suffrage universel pur et simple. Il s'agit d'un principe fondamental dans un État de droit basé sur la souveraineté du peuple et l'égalité naturelle entre tous les citoyens. Le suffrage universel est un acquis relativement récent. Auparavant, le droit de vote était réservé à une partie très restreinte de la population, comme ce fut le cas au cours de la période du suffrage censitaire (1831-1839), ou il était modulé de telle sorte que certaines catégories de la population avaient le droit d'exprimer davantage de suffrages que d'autres, comme à l'époque du suffrage universel avec vote plural (1893-1919). À l'origine, ce suffrage universel avec vote plural était réservé aux hommes. Ce n'est qu'en 1948 que les femmes se sont également vu accorder le droit de vote aux élections législatives.

Outre la généralisation du droit de vote, le système électoral belge a encore connu une profonde évolution sur d'autres plans. Initialement, il n'y avait pas suffisamment de garanties en ce qui concerne le secret du vote, les élections étaient organisées selon le scrutin majoritaire et la participation aux élections n'était pas obligatoire. La participation aux élections a été rendue obligatoire au moment où a été instauré le suffrage universel plural pour les hommes. En 1899, le scrutin majoritaire est abandonné au profit du scrutin proportionnel, dans lequel les sièges à attribuer dans chaque circonscription sont répartis proportionnellement entre les listes, selon les modalités déterminées en 1885 par le juriste gantois Victor D'Hondt. L'instauration de la représentation proportionnelle a eu d'importantes conséquences pour le fonctionnement de la démocratie en Belgique. Depuis lors, il est devenu quasi impossible pour un parti d'obtenir encore la majorité absolue au parlement, de sorte que les gouvernements de coalition sont devenus inévitables. L'âge minimum requis pour voter a, lui aussi, été ramené, par étapes, de

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In een representatieve democratie delegeert het volk de macht om beslissingen te nemen aan een beperkte groep van vertegenwoordigers van het volk. Die machtsdelegatie gebeurt door middel van verkiezingen. Een representatieve democratie onderscheidt zich van andere politieke systemen door het organiseren op geregelde tijdstippen van vrije verkiezingen waarbij de kandidaatstelling zo algemeen mogelijk wordt gehouden en het geheim van de stemming wordt gegarandeerd.

Het kiesstelsel in ons land is, zoals in de meeste representatieve democratieën, gebaseerd op het algemeen enkelvoudig stemrecht. Dit is een basisprincipe in een rechtsstaat die uitgaat van de volkssoevereiniteit en de natuurlijke gelijkheid van alle mensen. Het veralgemeend stemrecht is een relatief recente verworvenheid. Voordien was het kiesrecht voorbehouden aan een zeer beperkt deel van de bevolking, wat het geval was in de periode van het cijnskiesrecht (1831-1893), of het was zodanig gemoduleerd dat bepaalde bevolkingsgroepen meer stemmen konden uitbrengen dan andere, wat het geval was in de periode van het algemeen meervoudig stemrecht (1893-1919). Aanvankelijk was dit algemeen meervoudig stemrecht voorbehouden aan de mannen. Pas in 1948 kregen ook de vrouwen stemrecht voor de parlementsverkiezingen.

Naast de veralgemening van het kiesrecht heeft het Belgische kiesstelsel nog op andere vlakken een grondige evolutie doorgemaakt. Aanvankelijk waren er onvoldoende garanties inzake het stemgeheim, werden de verkiezingen georganiseerd volgens het meerderheidsstelsel en was de deelname aan de verkiezingen niet verplicht. Samen met de invoering van het meervoudig algemeen mannenstemrecht werd de deelname aan de verkiezingen verplicht gemaakt. In 1899 stapte men af van het meerderheidsstelsel en werd het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ingevoerd. Dit principe houdt in dat de toe te kennen zetels in elke kieskring evenredig over de lijsten worden verdeeld. Dit gebeurt op een wijze die in 1885 was ontworpen door de Gentse jurist Victor D'Hondt. De invoering van de evenredige vertegenwoordiging heeft verreikende gevolgen gehad voor de werking van de Belgische democratie. Sedertdien is het vrijwel onmogelijk geworden voor een partij om in het parlement nog een volstrekte meerderheid te verwerven, zodat coalitieregeringen onvermijdelijk werden. Ook de kies-

25 à 21 ans, puis à 18 ans. Un certain nombre de modifications ont été apportées non seulement aux conditions de vote, mais aussi aux conditions d'éligibilité.

Ce qui est caractéristique de ces modifications qui ont été apportées au système électoral, c'est qu'elles ont toujours fait l'objet d'une âpre bataille politique. Aucun système électoral n'est en effet neutre. « La procédure de sélection du personnel politique détermine – en corrélation systématique avec le résultat des élections – le nombre de sièges que les divers partis obtiennent et les personnes qui peuvent les occuper. Il est particulièrement important de ne jamais perdre de vue, dans le cadre de la recherche d'éventuelles variantes ou changements, qu'il existe une interaction complexe entre la procédure électorale et le résultat de l'élection. En incitant les électeurs à voter d'une manière déterminée, la procédure peut influencer le résultat. La manière à laquelle les électeurs votent et déterminent le résultat de l'élection, peut influencer l'effet de la procédure. Comme un système électoral n'est pas neutre, on y accorde toujours une grande attention¹ ».

En dépit des discussions politiques parfois vives auxquelles ont donné lieu les modifications apportées au système électoral belge, ces dernières ont fait l'objet d'un large consensus lors de leur mise en œuvre. Le clivage traditionnel majorité-opposition a été surmonté pour les modifications les plus importantes et celles-ci ont bénéficié du soutien d'une large majorité, tant au parlement qu'au sein des partis politiques.

D'ailleurs, un certain nombre d'éléments essentiels, pour le parlement fédéral, du système électoral belge, tels que le secret du vote, l'âge minimum requis pour être électeur, le caractère obligatoire du vote, le nombre de parlementaires à élire et leur répartition entre les circonscriptions électorales sont inscrits dans la Constitution, de sorte qu'ils ne peuvent être modifiés qu'après que les articles concernés ont été repris dans une déclaration de révision de la Constitution, puis adaptés. Or, la mise en œuvre de cette procédure exige que soit réunie la majorité spéciale requise pour modifier la Constitution. En pratique, cela signifie que les modifications envisagées sont adoptées avec l'appui de l'opposition ou d'une partie de celle-ci.

¹ Le Renouveau politique. Démocratie représentative. Avis du Comité scientifique adjoint aux commissions pour le Renouveau politique, Chambre des représentants et Sénat, DOC 50 1421/001 (Chambre) et 2-506/1 (Sénat), p. 28.

gerechtigde leeftijd werden in een aantal stappen verlaagd, van 25 jaar naar 21 jaar en vervolgens naar 18 jaar. Niet alleen de kiesvoorwaarden, maar ook de verkiesbaarheidsvoorwaarden ondergingen een aantal wijzigingen.

Kenmerkend voor deze wijzigingen aan het kiesstelsel is dat ze het voorwerp waren van een harde politieke strijd. Geen enkel kiesstelsel is immers neutraal. «De procedure waarmee het politieke personeel wordt geselecteerd, bepaalt – steeds samen met de uitslag van de verkiezingen - hoeveel zetels de verschillende partijen krijgen en welke personen ze kunnen bezetten. Het is bijzonder belangrijk om bij het zoeken naar mogelijke variaties of veranderingen, steeds in het achterhoofd te houden dat er een complex samenspel bestaat tussen kiesprocedure en verkiezingsuitslag. De procedure kan, door de kiezers aan te zetten op een bepaalde manier te stemmen, de uitslag mede bepalen. De wijze waarop de kiezers stemmen en de verkiezingsuitslag bepalen op hun beurt dan weer mede het effect van de procedure. Omdat een kiessysteem niet neutraal is, wordt er steeds veel aandacht aan besteed»¹.

Niettegenstaande de soms hevige politieke discussies over wijzigingen aan het Belgische kiesstelsel was er op het ogenblik van het doorvoeren van de wijzigingen een grote consensus over gegroeid. Bij de belangrijkste wijzigingen werd de normale meerderheids-oppositieverhouding overstegen en kregen de aanpassingen een ruime steun in het parlement en in de politieke partijen.

Trouwens, een aantal essentiële beginselen van het kiesstelsel voor het federale parlement, zoals het stemgeheim, de kiesgerechtigde leeftijd, de stemplicht, het aantal te verkiezen parlementsleden, de verdeling hiervan over de kieskringen, zijn in de grondwet opgenomen en kunnen bijgevolg pas gewijzigd worden nadat de betreffende grondwetsartikelen in een verklaring tot herziening van de grondwet opgenomen zijn en vervolgens aangepast worden. Dit kan slechts met de voor een grondwetswijziging vereiste bijzondere meerderheid, wat in de praktijk betekent dat dergelijke wijzigingen met medewerking van de oppositie of een deel ervan worden aangenomen.

¹ De politieke vernieuwing. Vertegenwoordigende democratie. Advies uitgebracht door het wetenschappelijk comité van de commissie voor de Politieke Vernieuwing, Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat, Doc. 50 1421/001 (Kamer) en 2-506/1 (Senaat), blz. 28.

Les principes fondamentaux relatifs aux élections des Conseils sont également inscrits dans la Constitution (art. 115 à 118 de la Constitution). Ces dispositions constitutionnelles sont toutefois sommaires.

En ce qui concerne les élections du Parlement flamand et du Conseil régional wallon, ces principes fondamentaux sont développés dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le Titre III, Chapitre II de cette loi spéciale (art. 24 à 30) est entièrement consacré à la composition et aux élections des Conseils et concrétise les principes développés dans la Constitution à ce sujet. En 1993, à la suite des accords de la Saint-Michel, ce chapitre a été pratiquement entièrement modifié par la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, qui, en complément des dispositions constitutionnelles, a réglementé l'élection directe des parlements des entités fédérées.

Le titre III, chapitre II, de la loi spéciale des réformes institutionnelles comporte essentiellement des dispositions relatives à la composition du Parlement et aux conditions de vote et d'éligibilité, ainsi qu'au statut des représentants. La majeure partie du chapitre II est consacrée à l'élection des Conseils et fixe les principes de l'élection du Parlement flamand et du Conseil régional wallon.

L'organisation pratique de l'élection du Parlement flamand et du Conseil régional wallon est précisée dans le livre 1^{er} de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

En ce qui concerne les élections du Conseil de Bruxelles-Capitale, les principes de base sont développés de manière plus approfondie dans la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

Les aspects essentiels de l'élection du Parlement flamand, du Conseil régional wallon et du Conseil de Bruxelles-Capitale étant fixés dans une loi spéciale, une majorité spéciale est requise, ainsi que le prévoit l'article 4 de la Constitution, pour modifier les règles du jeu électoral.

En d'autres termes, la modification de ces règles requiert, au Parlement fédéral, le vote favorable d'une large majorité, qui dépasse en principe le rapport majorité-opposition. L'intérêt consiste à éviter le risque que la législation électorale soit adaptée en fonction de la majorité au pouvoir. Il va sans dire que le fait d'apporter des modifications successives, au gré des changements de majorités, porterait atteinte à la démocratie et à la crédibilité de la politique.

De basisprincipes inzake de verkiezingen van de Raden zijn eveneens opgenomen in de Grondwet (artikel 115 tot en met 118 van de Grondwet). Deze grondwetsbepalingen zijn evenwel summier opgevat.

Voor wat de verkiezingen van het Vlaams Parlement en de Waalse Gewestraad betreft worden deze basisprincipes verder uitgewerkt in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Titel III, Hoofdstuk II van deze bijzondere wet (artikel 24 tot en met 30 BWHI) is volledig gewijd aan de samenstelling en de verkiezingen van de Raden en concretiseert de principes die de Grondwet terzake heeft uitgewerkt. Ten gevolge van het Sint-Michielsakkoord werd dit hoofdstuk in 1993 bijna volledig gewijzigd door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, die in aanvulling op de grondwettelijke bepalingen, de rechtstreekse verkiezing van de parlementen van de deelstaten uitwerkte.

Titel III, Hoofdstuk II, van de BWHI bevat in eerste instantie bepalingen in verband met de samenstelling van het parlement en de kies- en verkiesbaarheidsvoorwaarden, en het statuut van de volksvertegenwoordigers. Het grootste deel van Hoofdstuk II is gewijd aan de verkiezing van de Raden en legt de principes vast voor de verkiezing van het Vlaams Parlement en de Waalse Gewestraad.

De praktische organisatie van de verkiezing van het Vlaams Parlement en de Waalse Gewestraad wordt uitgewerkt in Boek I van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

Voor wat de verkiezingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad betreft worden de basisprincipes verder uitgewerkt in de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Vermits de essentiële aspecten van de verkiezing van het Vlaams Parlement, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in een bijzondere wet zijn vastgelegd, heeft dit voor gevolg dat een bijzondere meerderheid, zoals bepaald in artikel 4 van de Grondwet, vereist is om de electorale spelregels te wijzigen.

M.a.w. voor een wijziging van deze spelregels is een ruime meerderheid in het federale Parlement noodzakelijk die normaal de meerderheids-oppositieverhouding overstijgt. Dat is een goede zaak omdat anders het risico bestaat dat de kieswetgeving wordt aangepast in functie van de meerderheid die aan het bewind is. Het spreekt voor zich dat opeenvolgende wijzigingen in functie van wisselende meerderheden nadelig zijn voor de democratie en de geloofwaardigheid van de politiek.

Dans le même esprit que celui qui inspire l'exigence d'une majorité simple pour la modification d'éléments essentiels de l'élection, de la composition et du fonctionnement des Conseils, l'article 118, § 2, de la Constitution prévoit que les matières pour lesquelles le Parlement flamand et le Conseil régional flamand sont compétents dans le cadre de l'autonomie constitutive, doivent être adoptées à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Conseil concerné soit présente.

Outre le large consensus indispensable pour pouvoir modifier des aspects essentiels de la législation électorale relative aux Conseils, il nous paraît également nécessaire de prévoir qu'aucune modification ne peut être apportée à cette législation dans l'année précédant les élections. Une modification des règles électorales dans l'année qui précède la date des élections donne encore davantage l'impression que les prétendues réformes sont dictées par des considérations politiciennes et les ambitions carriéristes d'un certain nombre d'hommes politiques plutôt que par le souci de doter notre pays d'un système électoral équitable et transparent.

Une modification des règles électorales peu avant la date des élections renforce assurément l'image déjà fort répandue d'une classe politique coupée de la population, égocentrique et ne se préoccupant pas des problèmes des gens. Il va de soi qu'une telle attitude profite aux forces antipolitiques, et ce, au moment où il ressort de plusieurs élections qui viennent d'avoir lieu dans un certain nombre de pays européens que ces forces attirent, par leur discours, de plus en plus d'électeurs.

Tous les partis doivent d'ailleurs pouvoir se préparer, en temps opportun et dans les mêmes conditions, aux modifications du contexte électoral. Il s'agit là, dans une démocratie parlementaire, d'une règle élémentaire à laquelle il ne peut être dérogé sous aucun prétexte.

En apportant des modifications fondamentales au système électoral dans l'année précédant les élections, on enfreint cette règle élémentaire.

Pour ces raisons, les instances internationales font toujours observer d'un ton critique, en conclusion de l'observation et du 'monitoring' d'élections dans de jeunes démocraties ou dans des zones de conflit, que le déroulement démocratique d'élections est en péril lorsque, peu de temps avant la date des élections, le gouvernement sortant apporte unilatéralement des modifications à des aspects essentiels de la législation

Vanuit dezelfde filosofie dat wijzigingen van essentiële elementen van de verkiezing, de samenstelling en de werking van de Raden een meer dan gewone meerderheid vereisen, bepaalt artikel 118, §2, van de Grondwet dat de aangelegenheden waarvoor het Vlaams Parlement en de Waalse Gewestraad zelf bevoegd zijn in het kader van de constitutieve autonomie met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen moeten worden aangenomen op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de betrokken Raad aanwezig is.

Naast de ruime consensus die nodig is om essentiële aspecten van de kieswetgeving voor de Raden te kunnen wijzigen is het ons inziens ook nodig te bepalen dat geen wijzigingen aan deze wetgeving kunnen worden aangebracht in een periode van minder dan twaalf maanden voor de verkiezingen. Een wijziging van de spelregels bij verkiezingen op een jaar of minder voor de verkiezingsdatum versterkt de indruk dat de zogenaamde hervormingen veel meer te maken hebben met partijpolitieke berekeningen en de loopbaanplanning van een aantal politici dan met de bekommernis een rechtvaardig en doorzichtig kiesstelsel te hebben.

Het reeds ruim verspreide beeld van een politieke klasse die van de bevolking vervreemd is en hoofdzakelijk met zichzelf bezig is en niet met de problemen van de mensen wordt ongetwijfeld in de hand gewerkt door kort voor de verkiezingen de spelregels ervan te wijzigen. Het spreekt voor zich dat een dergelijke handelwijze de antipolitieke krachten voedt. En dit op een ogenblik dat bij recente verkiezingen in een aantal Europese landen blijkt dat dergelijke krachten met hun discours steeds meer kiezers voor zich weten te winnen.

Overigens moeten alle partijen zich tijdig en onder gelijke voorwaarden kunnen voorbereiden op wijzigingen aan de electorale context. Dit is in een parlementaire democratie een elementaire regel waar onder geen enkel beding kan van afgeweken worden. Door in een periode van minder dan een jaar nog ingrijpende wijzigingen aan het kiesstelsel aan te brengen wordt deze basisregel niet gerespecteerd.

Om deze redenen merken internationale instanties tot besluit van de waarneming en 'monitoring' van verkiezingen in jonge democratieën of conflictgebieden steevast kritisch op dat het democratische verloop van verkiezingen in gevaar is wanneer de uittrekkende regering kort voor de verkiezingsdatum eenzijdig wijzigingen aan essentiële aspecten van de kieswetgeving aanbrengt. Wat voor jonge democratieën geldt, is uiter-

électorale. Et ce qui vaut pour les jeunes démocraties, s'applique bien évidemment aussi aux démocraties bien établies.

Ainsi, la Commission de Venise a rédigé, dans le cadre du Conseil de l'Europe, un *Code de bonne conduite en matière électorale* qui a été adopté au début de l'année 2003 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et qui contient des directives générales en matière électorale². Une de ces directives prévoit que la législation électorale doit présenter une certaine stabilité, car celle-ci est essentielle pour la crédibilité de la procédure électorale. Cette stabilité n'exclut pas la possibilité de procéder à des modifications, mais selon le Code précité, il serait inopportun d'apporter des modifications répétées ou de les apporter juste avant les élections, à savoir moins d'un an avant leur déroulement, parce que l'on donnerait l'impression que ces modifications sont inspirées par des intérêts politiques, même si le but n'est pas de manipuler la législation.

Il va de soi que la Belgique doit se conformer au Code précité, faute de quoi un recours pourra être introduit, non seulement auprès de ses propres instances judiciaires, mais également auprès des instances européennes.

Enfin, il est également utile de renvoyer au projet de traité établissant une Constitution européenne, proposé par la Convention de l'Union européenne, projet qui est actuellement examiné par la Conférence intergouvernementale.

L'article 19, alinéa 2, de ce projet de traité traite des élections au Parlement européen. Le deuxième alinéa énonce que : « Suffisamment longtemps avant les élections parlementaires européennes de 2009, et si besoin est par la suite en vue d'élections futures, le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur la base d'une proposition du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes énoncés ci-dessus ».

Cette approche vise donc, à l'instar du Code de bonne conduite en matière électorale, à ne pas apporter de modifications peu de temps avant les élections.

² Commission européenne pour la démocratie par le droit, Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^{ème} session, p. 26-27.

aard ook van toepassing op volwaardige democratieën.

Zo heeft de Commissie van Venetië in het kader van de Raad van Europa een *Code de bonne conduite en matière électorale* opgesteld die door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in het voorjaar van 2003 werd aangenomen en die algemene richtlijnen inzake verkiezingen bevat². Eén van deze richtlijnen bepaalt dat de verkiezingswetgeving een bepaalde stabiliteit dient te hebben omdat die van cruciaal belang is voor de geloofwaardigheid van het verkiezingsproces. Deze stabiliteit sluit wijzigingen niet uit, maar herhaalde wijzigingen of wijzigingen kort voor de verkiezingen, namelijk minder dan een jaar ervoor, zijn volgens deze Code niet opportuun omdat ze de indruk geven door partijpolitieke belangen te zijn geïnspireerd, ook wanneer het niet de bedoeling is de wetgeving te manipuleren.

Het spreekt voor zichzelf dat België zich dient te gedragen naar de vermelde Code en, wanneer dit niet zou gebeuren, er niet alleen voor eigen rechtsinstanties maar ook bij Europese instanties verhaal kan worden ingesteld.

Tenslotte is het ook nuttig te verwijzen naar het Ontwerp-verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, zoals voorgesteld door de Conventie van de Europese Unie, die thans in behandeling is in de Intergouvernementele Conferentie.

Artikel 19, lid 2, van dit Ontwerp-verdrag handelt over de verkiezingen voor het Europees Parlement. De tweede alinea bepaalt: «Lang genoeg voor de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2009 en vervolgens voor volgende verkiezingen naargelang van de behoefte stelt de Europese Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van en na goedkeuring door het Europees Parlement een besluit vast inzake de samenstelling van het Europees Parlement, met inachtneming van de hiervoor vermelde beginselen».

Dit is dus dezelfde benadering als in de *Code de bonne conduite en matière électorale* om geen wijzigingen door te voeren kort voor verkiezingen.

² Commission Européenne pour la démocratie par le droit, Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session, blz. 26-27.

Dans le droit fil de ce Code de bonne conduite du Conseil de l'Europe, la présente proposition de loi prévoit qu'au cours des douze mois précédant la date des élections des conseils, le législateur fédéral spécial ne peut plus modifier la technique de répartition des sièges sur la base du principe de la représentation proportionnelle ni le quorum ou le pourcentage des suffrages qu'un groupe de listes doit obtenir pour être admis à la répartition complémentaire des sièges.

La présente proposition prévoit, par ailleurs, que le Parlement flamand et le Conseil régional wallon ne peuvent, dans le cadre de leur autonomie constitutive, modifier, au cours des six mois précédant les élections, le découpage des circonscriptions électorales, les conditions relatives à l'introduction des actes de présentation ni le quorum ou le pourcentage des suffrages qu'un groupe de listes doit obtenir pour être admis à la répartition complémentaire des sièges.

Les règles prévues pour les élections du Conseil régional bruxellois sont similaires à celles qui sont proposées pour les élections du Parlement flamand et du Conseil régional wallon, abstraction faite bien entendu des règles relatives au découpage des circonscriptions électorales et à l'autonomie constitutive.

Overeenkomstig deze gedragscode van de Raad van Europa bepaalt dit voorstel dat de federale bijzondere wetgever in een periode van twaalf maanden voorafgaand aan de datum van de verkiezingen van de Raden geen wijzigingen meer kan aanbrengen aan de techniek van de zetelverdeling op basis van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging en evenmin aan het zogenaamde quorum of het procent van de stemmen dat een lijstengroep moet krijgen om in aanmerking te komen voor de aanvullende zetelverdeling.

Tevens bepaalt dit voorstel dat het Vlaams Parlement en de Waalse Gewestraad in periode van twaalf maanden voorafgaand aan de datum van de verkiezingen in het kader van hun constitutieve autonomie geen wijzigingen kunnen aanbrengen aan de indeling in kieskringen, de voorwaarden inzake de indiening van de voordrachtsakten, en aan het zogenaamde quorum of het procent van de stemmen dat een lijstengroep moet krijgen om in aanmerking te komen voor de aanvullende zetelverdeling.

Voor de verkiezingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad wordt een gelijkaardige regeling voorgesteld als voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement en de Waalse Gewestraad met de evidente uitzondering van de regeling voor de indeling in kieskringen en voor de constitutieve autonomie.

Servais VERHERSTRAETEN (CD&V)
Pieter DE CREM (CD&V)

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Disposition générale

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans le titre III, chapitre II, section 1*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, insérée par la loi spéciale du 16 juillet 1993, il est inséré une sous-section 8, intitulée « Disposition spéciale », comprenant un article 30*ter*, libellé comme suit :

« Sous-section 8 : Disposition spéciale

Art. 30*ter*. – Les articles 29*quinqüies*, 29*sexies*, § 1^{er} et 30 ne peuvent être modifiés au cours des douze mois précédant les élections. ».

Art. 3

L'article 35, § 3, de la même loi, inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est complété par l'alinéa suivant :

« Les décrets visés aux articles 26, 28*bis*, § 1^{er} et 29*sexies*, § 2, ne peuvent être adoptés au cours des douze mois précédant les élections. ».

Art. 4

Un article 21*ter*, libellé comme suit, est inséré dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises :

« Art. 21*ter*. Les articles 17, § 3, 20, §§ 2 et 3 et 20*bis* ne peuvent être modifiés au cours des douze mois précédant la date des élections. ».

3 novembre 2003

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Algemene bepaling

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In Titel III, Hoofdstuk II, Afdeling 1*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt een onderafdeling 8 ingevoegd, luidende:

«Onderafdeling 8: Bijzondere bepaling

Art. 30*ter*. - De artikelen 29*quinqüies*; 29*sexies*, §1 en 30 mogen niet worden gewijzigd in een periode van twaalf maanden voorafgaand aan de verkiezingen.».

Art. 3

Artikel 35, § 3, van dezelfde wet, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt aangevuld met het volgende lid:

«De decreten bedoeld in de artikelen 26; 28*bis*, § 1 en 29*sexies*, § 2, kunnen niet worden aangenomen in een periode van twaalf maanden voorafgaand aan de verkiezingen.».

Art. 4

In de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen wordt een artikel 21*ter* ingevoegd, luidende:

«De artikelen 17, § 3; 20, §§ 2 en 3 en 20*bis*, kunnen niet worden gewijzigd in een periode van twaalf maanden voorafgaand aan de datum van de verkiezingen.».

3 november 2003

Servais VERHERSTRAETEN (CD&V)
Pieter DE CREM (CD&V)

TEXTE DE BASE

8 août 1980

Loi spéciale de réformes institutionnelles

Art. 35

§ 1^{er}. Les Conseils ne peuvent prendre de résolution qu'autant que la majorité de leurs membres se trouve réunie.

§ 2. Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Conseils à l'égard des élections et présentations.

En cas de partage de voix, la proposition en délibération est rejetée.

§ 3. Par dérogation au § 2, les décrets visés à l'article 17, § 2, de la Constitution et au chapitre II, sections 1^{ère} et 1^{ère} bis, et aux articles 37, § 4, de la présente loi, sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

8 août 1980

Loi spéciale de réformes institutionnelles

Art. 35

§ 1^{er}. Les Conseils ne peuvent prendre de résolution qu'autant que la majorité de leurs membres se trouve réunie.

§ 2. Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Conseils à l'égard des élections et présentations.

En cas de partage de voix, la proposition en délibération est rejetée.

§ 3. Par dérogation au § 2, les décrets visés à l'article 17, § 2, de la Constitution et au chapitre II, sections 1^{ère} et 1^{ère} bis, et aux articles 37, § 4, de la présente loi, sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

Les décrets visés aux articles 26, 28bis, § 1^{er} et 29sexies, § 2, ne peuvent être adoptés au cours des douze mois précédant les élections¹.

¹ Art. 3: complément

BASISTEKST

8 augustus 1980

Bijzondere wet tot hervorming der instellingen

Art. 35

§ 1. De Raden kunnen geen besluit nemen indien niet de meerderheid van hun leden tegenwoordig is.

§ 2. Elk besluit wordt bij volstrekte meerderheid van stemmen genomen, behoudens hetgeen door de reglementen van de Raden zal worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten.

Bij staking van stemmen is het behandelde voorstel verworpen.

§ 3. In afwijking van het bepaalde in § 2, worden de decreten bedoeld in artikel 17, § 2, van de Grondwet en in hoofdstuk II, afdelingen I en *Ibis*, en de artikelen 37, § 4, van deze wet aangenomen met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL

8 augustus 1980

Bijzondere wet tot hervorming der instellingen

Art. 35

§ 1. De Raden kunnen geen besluit nemen indien niet de meerderheid van hun leden tegenwoordig is.

§ 2. Elk besluit wordt bij volstrekte meerderheid van stemmen genomen, behoudens hetgeen door de reglementen van de Raden zal worden bepaald met betrekking tot verkiezingen en voordrachten.

Bij staking van stemmen is het behandelde voorstel verworpen.

§ 3. In afwijking van het bepaalde in § 2, worden de decreten bedoeld in artikel 17, § 2, van de Grondwet en in hoofdstuk II, afdelingen I en *Ibis*, en de artikelen 37, § 4, van deze wet aangenomen met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

De decreten bedoeld in de artikelen 26; 28bis, § 1 en 29sexies, § 2, kunnen niet worden aangenomen in een periode van twaalf maanden voorafgaand aan de verkiezingen¹.

¹ Art. 3: aanvulling