

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 september 2009

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot aanvulling van artikel 26
van de bijzondere wet
van 8 augustus 1980
tot hervorming der instellingen**

(ingediend door de heer Daniel Bacquelaine en
mevrouw Carine Lecomte)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 septembre 2009

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

**visant à compléter
l'article 26 de la loi spéciale
du 8 août 1980
de réformes institutionnelles**

(déposée par M. Daniel Bacquelaine et
Mme Carine Lecomte)

SAMENVATTING

Dit voorstel van bijzondere wet strekt ertoe te bepalen dat bij de gewestverkiezingen in elke kieskring ten minste vier parlementsleden worden verkozen. Die regel moet garanderen dat in elke kieskring niet alleen de grootste partijen vertegenwoordigd zijn.

RÉSUMÉ

La proposition vise à ce que, lors des élections régionales, chaque circonscription puisse élire au moins quatre membres. Cela, afin de garantir la représentativité de partis non dominants dans chaque circonscription.

cdH	:	centre démocrate Humaniste
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
FN	:	Front National
LDD	:	Lijst Dedecker
MR	:	Mouvement Réformateur
N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
PS	:	Parti Socialiste
sp.a	:	socialistische partij anders
VB	:	Vlaams Belang

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 52 0000/000:	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 52 0000/000:	Document parlementaire de la 52 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Voor de toewijzing van de parlementszetels is België in 1899 overgestapt naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, en wel naar de methode-D'Hondt, om zo goed mogelijk rekening te houden met de diverse politieke en communautaire gevoeligheden.

Het verschil met het meerderheidsstelsel is dat met de evenredige vertegenwoordiging ook politieke partijen die geen meerderheid van stemmen hebben behaald, vertegenwoordigd zijn in de wetgevende assemblees. De wil van het kiezerskorps wordt aldus zo representatief mogelijk weergegeven; in de feiten wordt immers rekening gehouden met alle stemmen die de bevolking heeft uitgebracht bij parlementsverkiezingen. Het aantal stemmen wordt omgerekend in zetels, en vervolgens komt men tot een bepaalde samenstelling van de diverse wetgevende assemblees. Die parlementen zijn aldus een zo getrouw mogelijke weergave van de politieke schakeringen en diverse opinies binnen de Natie.

In sommige gevallen kan dat kiesstelsel jammer genoeg net het omgekeerde veroorzaken van wat het nastreeft: in bepaalde dunbevolkte arrondissementen komt het kiesstelsel met evenredige vertegenwoordiging immers vaak de twee grootste partijen ten goede. De andere partijen worden door dat kiesstelsel benadeeld, ook al hebben ze vaak heel veel stemmen weten te behalen. In die arrondissementen kan het kiesstelsel dat geacht wordt alle belangrijke politieke stromingen te vertegenwoordigen, de verwachtingen dus niet waarmaken.

Die toestand wordt niet rechtgezet door het systeem van de apparentering, dat werd ingesteld om na de eerste toewijzing van de zetels reststemmen niet verloren te laten gaan. In bepaalde gevallen, waarop de indianers hierna zullen ingaan, zal apparentering die scheefftrekking zelfs nog verergeren. Apparentering is bedoeld om het evenredigheidsprincipe te verbeteren: na de eerste toewijzing van de zetels worden de reststemmen van elke kieskring samengevoegd per arrondissement. De stemmen die na de eerste toewijzing overblijven, worden dus samengeteld en op grond daarvan komt er een tweede toewijzingsronde, waarbij de restzetels naar de lijsten met de meeste reststemmen gaan.

Om in een dunbevolkte kieskring een zetel te behalen, is het vereiste stemmenpercentage (dus ten opzichte van het totaal aantal uitgebrachte stemmen in die kieskring), omgekeerd evenredig met het — lage — aantal inwoners. In die gevallen ligt de natuurlijke kiesdrempel hoog. Het gevolg is dan ook dat alleen de lijsten die deze

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Belgique, soucieuse de respecter au mieux les différentes sensibilités politiques et communautaires opta, dès 1899, pour un système électoral dit de représentation proportionnelle, ou système D'Hondt.

Ce système, à l'inverse d'un système majoritaire, permet la représentation de partis politiques, autres que ceux qui ont récolté une majorité de voix au sein des assemblées législatives. Il assure une représentativité maximale de la volonté des électeurs, en tenant compte, de manière effective, de toutes les voix émises par la population appelée à s'exprimer à l'occasion d'élections législatives. Il s'agit de sortir une vérité arithmétique des urnes et de la transposer dans la composition des différentes assemblées législatives, afin que celles-ci reflètent le plus fidèlement possible les nuances et les diversités d'opinions qui caractérisent la Nation.

Malheureusement ce système peut, dans certains cas, produire l'effet inverse de ce qu'il vise à réaliser. En effet, dans certains arrondissements faiblement peuplés, le régime de la représentation proportionnelle favorise souvent les deux premiers partis, au détriment des autres, alors même que ceux-ci récoltent souvent un nombre de voix très important. Le système prévu pour représenter toutes les sensibilités politiques n'atteint dès lors pas son but dans ces arrondissements.

Le recours à la technique de l'apparentement, prévu pour tenir compte des voix restantes après l'attribution des sièges, ne permet pas de rectifier cette situation et va même dans certains cas, que nous examinerons ci-dessous, jusqu'à renforcer cette inadéquation. L'apparentement a été pensé pour améliorer le principe de proportionnalité, en additionnant les voix restantes par arrondissement après la première dévolution des sièges. Les voix non attribuées lors de la première dévolution sont additionnées et c'est sur la base de cette somme qu'a lieu un "second tour" au profit des listes ayant récolté la somme de voix la plus élevée.

Dans les arrondissements peu peuplés, plus le niveau de population est faible, plus il faut obtenir un pourcentage de voix élevé (par rapport au nombre total de voix de l'arrondissement) pour obtenir un siège. Le seuil électoral naturel est alors élevé. Il en résulte donc que seules les listes ayant dépassé ce seuil, et

kiesdrempel overschrijden (en bijgevolg al één of meer zetels hebben behaald), in aanmerking komen voor de toewijzing van de zetel(s) via apparentering.

Zulks gaat met andere woorden zonder meer in tegen de geest van evenredige vertegenwoordiging: partijen met een puik verkiezingsresultaat vallen uit de boot, ofschoon ze in een andere kieskring met meer inwoners, met hetzelfde percentage aanspraak maken op één of meer zetels.

In de dunbevolkte arrondissementen zal de via apparentering toegewezen zetel dus altijd de grootste (of de op een na grootste partij) toevallen.

Die situatie is in de provincie Luxemburg genoegzaam bekend, maar is ook in Vlaanderen al opgedoken.

De partij Groen! heeft terzake overigens beroep ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Die partij was immers van mening dat het decreet van het Vlaams Gewest van 2 juni 2006 tot wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005 een schending inhield van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Volgens Groen! is werken met kleine kieskringen nadelig voor de kleine partijen; de partij vorderde daarom de vernietiging van artikel 2 van het voormelde decreet van 2 juni 2006 en hoopte bij latere verkiezingen een gunstiger regeling uit de brand te slepen. De eisers gaven aan dat de bestreden bepaling tot grote verschillen leidde op het vlak van het aantal administratieve arrondissementen en kieskringen naar gelang de provincie, zonder dat daarvoor enige objectieve en redelijke verantwoording werd aangevoerd.

Bij het Hof werd dus een beroep tot vernietiging ingesteld omdat de bestreden bepaling “*zowel de stem van kiezers als de kandidatuur van kandidaten ongunstig kan beïnvloeden*”. Het Hof schaarde zich achter de eisers en erkende dat “*ofschoon elke indeling in kieskringen leidt tot verschillen in de natuurlijke kiesdrempel, (...) de uit de bestreden bepaling voortvloeiende verschillen niet (kunnen) worden geacht binnen redelijke grenzen te blijven*”¹.

Het Hof stelde verder dat wanneer de decreetgever ervoor opteert de verkiezingen te laten geschieden volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, dient hij bovendien ermee rekening te houden dat dit stelsel slechts zinvol kan worden toegepast, indien in de kieskringen een minimaal aantal vertegenwoordigers zijn te verkiezen, alsook dat “*ofschoon kan worden aanvaard dat een kiesdistrict waar vier mandaten zijn te verdelen verenigbaar is met het bij de*

en conséquence ayant déjà récolté un ou plusieurs sièges, pourront prétendre au(x) siège(s) dévolu(s) par le système de l'apparentement.

Cette situation va donc précisément à l'encontre de la philosophie même de la représentation proportionnelle, en excluant des partis qui ont eux-mêmes réalisé un excellent score électoral alors que, dans un autre arrondissement plus peuplé, ils auraient pu prétendre à un ou plusieurs sièges.

Inévitablement, donc, le siège récolté par la technique de l'apparentement ne profite, dans les petits arrondissements, qu'au premier, voire au deuxième parti.

Cette situation, bien connue en province de Luxembourg, se retrouve également en Flandre.

Un recours a d'ailleurs été introduit par le parti GROEN! auprès de la Cour constitutionnelle, à l'encontre du décret de la région flamande du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005, pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution. GROEN! estimait que le recours à de petites circonscriptions électorales est défavorable aux petits partis et demandait l'annulation de l'article 2 du décret de la région flamande, espérant pouvoir bénéficier, à l'occasion de prochaines élections, d'une réglementation plus favorable. Les requérants postulaient que la disposition attaquée crée de grandes différences quant au nombre d'arrondissements administratifs et de districts électoraux selon la province, différences pour lesquelles il n'existe aucune justification objective et raisonnable.

Saisie, donc, au motif que la disposition en cause influence “*défavorablement le vote des électeurs comme la candidature des candidats*”, la Cour se prononça en faveur des requérants et reconnut que “*bien que chaque répartition en circonscriptions électorales mène à des différences quant au seuil électoral naturel, les différences découlant de la disposition attaquée ne peuvent être considérées comme restant dans des limites raisonnables*”¹.

La Cour déclara également que le système de la représentation proportionnelle ne peut être appliqué utilement que si, dans les circonscriptions électorales, un nombre minimum de représentants peuvent être élus et “*qu'un district électoral où quatre mandats sont à répartir est compatible avec le système de la représentation proportionnelle utilisé aux élections provinciales mais que tel n'est pas le cas pour les districts où seuls deux ou trois mandats sont à répartir*

¹ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 149/2007 van 5 december 2007, considerans B.24.3.

¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, considérant B.24.3.

provincieraadsverkiezingen gehanteerde stelsel van de “evenredige vertegenwoordiging”, is dit niet het geval voor districten waar slechts twee of drie mandaten zijn te verdelen en waar de natuurlijke kiesdrempel om die reden onredelijk hoog is”².

Het is jammer dat het Grondwettelijk Hof snel over het stelsel van de apparentering heen gaat (apparentering maakt het mogelijk de “discriminerende” gevolgen te milderen van het feit dat een dunbevolkte kieskring onderdeel is van een dichtbevolkt arrondissement). Het Hof staat niet stil bij het feit dat apparentering dergelijke gevolgen niet kan verhelpen voor de kleine kieskringen in een dunbevolkt administratief arrondissement. Het Grondwettelijk Hof heeft met dit arrest niettemin een duidelijk signaal gegeven en noopt ons ertoe dienaangaande een wetgevend initiatief te nemen.

De “Europese Commissie voor Democratie door Recht” (Raad van Europa) heeft een vergelijkend rapport uitgebracht inzake het quorum en andere aspecten van het kiesstelsel die de toegang tot het parlement bemoeilijken; ook die Commissie heeft erkend dat “*it is obvious that depriving minor/new parties of accurate or any representation can be done just as well by low district magnitude as by imposing a formal threshold*”³.

Om al die redenen wordt voorgesteld dat bij de gewestverkiezingen in elke kieskring ten minste vier parlementsleden worden verkozen. Zodoende krijgt de regeling van de evenredige vertegenwoordiging volle uitwerking en krijgt een billijke toewijzing van de zetels meer kansen.

et où le seuil électoral naturel est, pour cette raison, déraisonnablement élevé”².

Si l'on peut regretter que la Cour n'aborde que rapidement le mécanisme de l'apparement (en ce qu'il permet de pallier l'effet “discriminant” de la faible densité de population dans un district, compris lui-même dans un arrondissement bénéficiant d'une forte population, et ne s'attarde pas sur le fait que l'apparement n'a pas cet effet en ce qui concerne les petits districts compris dans un arrondissement administratif faiblement peuplé) l'enseignement dégagé par la Cour est cependant clair et appelle une réaction législative de notre part.

À l'occasion d'un rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Conseil de l'Europe) a également reconnu que “*la mise en place de circonscriptions de petite taille permet aussi bien que la fixation d'un seuil formel, de priver les petits partis ou nouveaux partis d'une représentation exacte, voire de toute représentation*”³.

Pour ces raisons, il est proposé d'instaurer un minimum de quatre élus par circonscription électotale pour les élections régionales afin d'assurer un plein effet au mécanisme de représentation proportionnel et de favoriser une équité électorale plus effective.

Daniel BACQUELAINE (MR)
Carine LECOMTE (MR)

² Zie het voormelde arrest nr. 149/2007, considerans B.24.7.

³ Europese Commissie voor Democratie door Recht (Commissie van Venetië), *Comparative report on Thresholds and Other Features of the Electoral System which Bar Parties from Access to Parliament*, nr. 485/2008.

² Arrêt précité n° 149/2007, considérant B.24.7.

³ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) “Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement”, n° 485/2008.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET**Artikel 1**

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

Art. 2

In artikel 26 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt een § 2/1 ingevoegd, luidende:

“§ 2/1. In elke kieskring worden ten minste vier leden verkozen.”.

16 juli 2009

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE**Article 1^{er}**

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

Art. 2

À l'article 26 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est inséré un § 2/1, rédigé comme suit:

“§ 2/1. Chaque circonscription élit au minimum quatre membres.”.

16 juillet 2009

Daniel BACQUELAINE (MR)
Carine LECOMTE (MR)

BIJLAGE

ANNEXE

BASISTEKST**Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen**

Art. 26. § 1. Het Vlaams Parlement en het Waals Parlement stellen, ieder wat hem betreft, bij decreet de kieskringen vast.

§ 2. Geen kieskring mag de grenzen van het grondgebied van een Gewest overschrijden.

§ 3. Indien er meerdere kieskringen zijn, telt elke kieskring zoveel keren een zetel als de gewestelijke deler in het cijfer van de bevolking van de kieskring begrepen is. De gewestelijke deler wordt verkregen door het bevolkingscijfer van het Gewest te delen door het aantal rechtstreeks te kiezen leden.

De overblijvende zetels worden toegewezen aan de kieskringen met het grootste nog niet vertegenwoordigde bevolkingsoverschot.

§ 4. De indeling van de leden het Parlement over de kieskringen wordt door de Vlaamse Regering en de Waalse Regering, ieder wat haar betreft, bepaald in verhouding tot de bevolking.

Het bevolkingscijfer van elke kieskring wordt om de tien jaar vastgesteld door de volkstelling of door enig ander middel bedoeld in artikel 49, § 3, van de Grondwet.

Binnen een termijn van drie maanden na de bekendmaking van het bevolkingscijfer bepaalt de Vlaamse Regering en de Waalse Regering, ieder wat haar betreft, het aantal zetels dat aan elke kieskring toekomt.

De nieuwe zetelverdeling wordt toegepast vanaf de eerstvolgende gehele vernieuwing van de het betrokken Parlement.

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL**Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen**

Art. 26. § 1. Het Vlaams Parlement en het Waals Parlement stellen, ieder wat hem betreft, bij decreet de kieskringen vast.

§ 2. Geen kieskring mag de grenzen van het grondgebied van een Gewest overschrijden.

§ 2/1. In elke kieskring worden ten minste vier leden verkozen.

§ 3. Indien er meerdere kieskringen zijn, telt elke kieskring zoveel keren een zetel als de gewestelijke deler in het cijfer van de bevolking van de kieskring begrepen is. De gewestelijke deler wordt verkregen door het bevolkingscijfer van het Gewest te delen door het aantal rechtstreeks te kiezen leden.

De overblijvende zetels worden toegewezen aan de kieskringen met het grootste nog niet vertegenwoordigde bevolkingsoverschot.

§ 4. De indeling van de leden het Parlement over de kieskringen wordt door de Vlaamse Regering en de Waalse Regering, ieder wat haar betreft, bepaald in verhouding tot de bevolking.

Het bevolkingscijfer van elke kieskring wordt om de tien jaar vastgesteld door de volkstelling of door enig ander middel bedoeld in artikel 49, § 3, van de Grondwet.

Binnen een termijn van drie maanden na de bekendmaking van het bevolkingscijfer bepaalt de Vlaamse Regering en de Waalse Regering, ieder wat haar betreft, het aantal zetels dat aan elke kieskring toekomt.

De nieuwe zetelverdeling wordt toegepast vanaf de eerstvolgende gehele vernieuwing van de het betrokken Parlement.

TEXTE DE BASE

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980

Art. 26. § 1. Le Parlement wallon et le Parlement flamand déterminent les circonscriptions électorales par décret, chacun pour ce qui le concerne.

§ 2. Aucune circonscription électorale ne peut dépasser les limites du territoire d'une Région.

§ 3. S'il y a plusieurs circonscriptions électorales, chaque circonscription électorale compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur régional, obtenu en divisant le chiffre de la population de la Région par le nombre de membres à élire directement.

Les sièges restants sont attribués aux circonscriptions électorales ayant le plus grand excédent de population non encore représenté.

§ 4. La répartition des membres du Parlement entre les circonscriptions électorales est fixée en rapport avec la population par le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand, chacun pour ce qui le concerne.

Le chiffre de la population de chaque circonscription électorale est déterminé tous les dix ans par le recensement de la population ou par tout autre moyen visé à l'article 49, § 3, de la Constitution.

Dans les trois mois de la publication du chiffre de la population, le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand déterminent, chacun pour ce qui le concerne, le nombre de sièges attribués à chaque circonscription électorale.

La nouvelle répartition des sièges est appliquée à partir du prochain renouvellement intégral du Parlement concerné.

TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980

Art. 26. § 1. Le Parlement wallon et le Parlement flamand déterminent les circonscriptions électorales par décret, chacun pour ce qui le concerne.

§ 2. Aucune circonscription électorale ne peut dépasser les limites du territoire d'une Région.

§ 2/1. Chaque circonscription élit au minimum quatre membres.

§ 3. S'il y a plusieurs circonscriptions électorales, chaque circonscription électorale compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur régional, obtenu en divisant le chiffre de la population de la Région par le nombre de membres à élire directement.

Les sièges restants sont attribués aux circonscriptions électorales ayant le plus grand excédent de population non encore représenté.

§ 4. La répartition des membres du Parlement entre les circonscriptions électorales est fixée en rapport avec la population par le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand, chacun pour ce qui le concerne.

Le chiffre de la population de chaque circonscription électorale est déterminé tous les dix ans par le recensement de la population ou par tout autre moyen visé à l'article 49, § 3, de la Constitution.

Dans les trois mois de la publication du chiffre de la population, le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand déterminent, chacun pour ce qui le concerne, le nombre de sièges attribués à chaque circonscription électorale.

La nouvelle répartition des sièges est appliquée à partir du prochain renouvellement intégral du Parlement concerné.