

BELGISCHE SENAAAT**SENAT DE BELGIQUE**

ZITTING 1986-1987

SESSION DE 1986-1987

17 MAART 1987

17 MARS 1987

- a) Ontwerp van wet houdende wijziging van de kieswetgeving inzake lijstenverbinding in de provincie Brabant
- b) Voorstel van wet houdende wijziging van het Kieswetboek en van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966

- a) Projet de loi modifiant la législation électorale en ce qui concerne le groupement de listes dans la province de Brabant
- b) Proposition de loi modifiant le Code électoral et les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEREN CARDOEN EN LAFOSSE

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR MM. CARDOEN ET LAFOSSE

De Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden heeft het voorstel en het ontwerp van wet samen (artikel 45, derde lid van het reglement van de Senaat) onderzocht op 17 maart 1987.

La Commission de l'Intérieur a examiné conjointement (article 45, troisième alinéa, du règlement du Sénat) les présents projet et proposition de loi, le 17 mars 1987.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Paque, voorzitter; Adriaensens, De Kerpel, Doumont, Flagothier, J. Gillet, Langendries, Luyten, de dames Maes-Vanrobaeys, Panneels-Van Baelen, de heren Pinoie, Vandenhaute, mevr. Van den Poel-Welkenhuysen, de heren J. Van Eetvelt, Vanlerberghe, Cardoen en Lafosse, rapporteurs.
2. Plaatsvervanger : de heer Weckx.
3. Andere senator : de heer Gijs.

R. A 13815*Zie :*

Gedr. St. van de Senaat :

488 (1986-1987) N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

R. A 13368*Zie :*

Gedr. St. van de Senaat :

56 (1985-1986) N° 1 : Voorstel van wet.

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Paque, président, Adriaensens, De Kerpel, Doumont, Flagothier, J. Gillet, Langendries, Luyten, Mmes Maes-Vanrobaeys, Panneels-Van Baelen, MM. Pinoie, Vandenhaute, Mme Van den Poel-Welkenhuysen, MM. J. Van Eetvelt, Vanlerberghe; Cardoen et Lafosse, rapporteurs.
2. Membre suppléant : M. Weckx.
3. Autre sénateur : M. Gijs.

R. A 13815*Voir :*

Document du Sénat :

488 (1986-1987) N° 1 : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

R. A 13368*Voir :*

Document du Sénat :

56 (1985-1986) N° 1 : Proposition de loi.

I. PROCEDURE

Op 17 december 1985 werd het voorliggend wetsvoorstel ingediend dat tot doel heeft de herhaling te voorkomen van de verwickelingen die zich, als gevolg van de lijstenverbindingen tussen de kiesarrondissementen Nijvel, Leuven en Brussel-Halle-Vilvoorde, hebben voorgedaan bij de geldigverklaring van de geloofsbrieven van senatoren, resp. in de Waalse gewestraad, de Franse gemeenschapsraad en de cultuurraad van de Franse gemeenschap.

Het voorstel van wet stelt de instelling van drie kieskringen voor (een Waalse, een Vlaamse en één voor Brussel-Hoofdstad); deze regeling moet een herhaling van de hierboven vermelde verwickelingen praktisch uitsluiten.

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden onder tussen drie voorstellen van wet ingediend die uitsluitend beogen de wetgeving op de apparentering derwijze aan te passen, dat bepaalde of alle lijstenverbindingen in de provincie Brabant onmogelijk worden gemaakt (zie ook het Kamerverslag; Gedr. St. Kamer 97 (1985-1986) - nr. 3, blz. 3-7) :

A. Wetsvoorstel houdende wijziging van de kieswetgeving inzake lijstenverbinding in de provincie Brabant (Gedr. St. Kamer 97-1);

B. Wetsvoorstel tot afschaffing van de mogelijkheid tot lijstenverbinding tussen de in de kiesarrondissementen Nijvel en Leuven voorgedragen lijsten (Gedr. St. Kamer 103-1);

C. Wetsvoorstel tot afschaffing van de lijstenverbinding in de provincie Brabant (Gedr. St. Kamer 297-1).

De besprekingen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers resulteerden tenslotte in een tekst die als ontwerp van wet verwezen werd naar de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat.

Het op 16 oktober 1986 in de Senaat ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Kieswetboek en van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen (Gedr. St. Senaat 373 (1986-1987) - nr. 1), dat een grondige wijziging van de Kieswet voorstelt, lost onrechtstreeks ook de problemen op die de apparentering in de provincie Brabant stelt.

Gelet, enerzijds, op het feit dat dit laatste wetsvoorstel de kieswetgeving ten gronde wenst aan te passen en het hogergenoemd apparenteringsprobleem slechts onrechtstreeks regelt, en, anderzijds, gelet op de wil om een anomalie van ons kiessysteem nog voor de eerstkomende vernieuwing van Kamer en Senaat weg te werken, heeft de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden beslist voorliggend ontwerp van wet en voorstel van wet, die eenzelfde voorwerp hebben nl. de oplossing van een welbepaald concreet politiek probleem, samen te bespreken; het wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek en van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, zal af-

I. PROCEDURE

C'est le 17 décembre 1985 qu'avait été déposée la proposition de loi à l'examen tendant à éviter la répétition des complications qui sont survenues, à la suite de l'apparentement entre les arrondissements électoraux de Nivelles, de Louvain et de Bruxelles-Hal-Vilvorde, lors de la validation des pouvoirs de sénateurs, respectivement au Conseil régional wallon, au Conseil de la Communauté française et au Conseil culturel de la Communauté française.

La proposition de loi suggère la création de trois districts électoraux (un wallon, un flamand et un pour Bruxelles-Capitale); cette solution doit exclure en pratique la répétition des péripéties susvisées.

Sur ces entrefaites avaient été déposées à la Chambre des Représentants trois propositions de loi visant exclusivement à adapter la législation sur l'apparentement de manière à rendre impossibles tous ou certains apparentements dans la province de Brabant (voir également le rapport de la Chambre; Doc. Chambre 97 (1985-1986) - n° 3, pp. 3-7) :

A. Proposition de loi modifiant la législation électorale en ce qui concerne le groupement de listes dans la province de Brabant (Doc. Chambre 97-1);

B. Proposition de loi supprimant la possibilité de grouper entre elles des listes présentées dans les arrondissements électoraux de Nivelles et de Louvain (Doc. Chambre 103-1);

C. Proposition de loi visant à supprimer l'apparentement dans la province de Brabant (Doc. Chambre 297-1).

Les discussions de la Chambre des Représentants ont finalement abouti à un texte qui a été envoyé à la Commission de l'Intérieur du Sénat sous la forme de projet de loi.

La proposition de loi modifiant le Code électoral et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, déposée au Sénat le 16 octobre 1986 (Doc. Sénat 373 (1986-1987) - n° 1), qui propose une modification en profondeur de la loi électorale, résout indirectement aussi les problèmes que pose l'apparentement dans la province de Brabant.

Etant donné, d'une part, que cette dernière proposition de loi tend à adapter fondamentalement la législation électorale et ne règle qu'indirectement le problème de l'apparentement susindiqué et eu égard, d'autre part, à la volonté de mettre fin à une anomalie de notre système électoral dès avant le prochain renouvellement de la Chambre et du Sénat, la Commission de l'Intérieur a décidé de discuter conjointement le projet et la proposition de loi en question, ceux-ci ayant le même objet : résoudre un problème politique concret bien défini. La proposition de loi modifiant le code électoral et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales sera examinée séparément puisqu'elle traite en

zonderlijk behandeld worden, aangezien het wezenlijk een ander onderwerp heeft, nl. een grondige herwerking van de kieswetgeving.

II. INLEIDING VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

1. Voorstel van wet houdende wijziging van het Kieswetboek en van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966

Aangezien de mogelijkheid tot apparentering de provinciale grenzen overschrijdt is dit voorstel van wet strijdig met het eerste lid van artikel 48 van de Grondwet, dat luidt als volgt :

« De samenstelling van de kiescolleges wordt, voor elke provincie, door de wet geregeld. »

De Minister stelt dan ook voor het wetsvoorstel te verwerpen.

2. Ontwerp van wet houdende wijziging van de Kieswetgeving inzake lijstenverbinding in de provincie Brabant

De Minister wijst erop dat tegen het ontwerp een bezwaar van ongrondwettelijkheid kan worden ingebracht. Dat bezwaar luidt als volgt : door verklaringen van lijstenverbindingen tussen de kiesarrondissementen van Nijvel en Leuven te verbieden, doet de tekst die in de Kamer is aangenomen afbreuk aan het beginsel dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet — een beginsel dat bekrachtigd is in artikel 6 van de Grondwet. De Franstaligen van Leuven en de Nederlandstaligen van Nijvel hebben immers niet de geringste kans meer om in het Parlement vertegenwoordigd te worden en kunnen daardoor hun kiesrecht niet uitoefenen onder dezelfde voorwaarden als de andere kiezers.

Volgens de Minister is dat bezwaar echter niet gegrond. Het kan door drie argumenten worden ontzenuwd.

1. In de eerste plaats moet worden herinnerd aan de juiste strekking van het beginsel in artikel 6 van de Grondwet. Gelijkheid voor de wet betekent dat gelijksoortige situaties door de wetgever op dezelfde wijze moeten worden behandeld. Een verschillende behandeling is echter mogelijk wanneer die stoelt op objectieve onderscheidingscriteria die door het algemeen belang worden gerechtvaardigd. De Grondwet verbiedt discriminatie, maar zij duldt onderscheid. Is een dergelijke onderscheiden behandeling niet gerechtvaardigd wegens de politieke situatie die eigen is aan de provincie Brabant ?

2. De gelijkheidsregel heeft in de eerste plaats de bescherming van de subjectieve rechten van een ieder op het oog. Als dusdanig maakt die regel deel uit van de maatregelen ter bescherming van de rechten van de mens en van de burger.

réalité d'un autre sujet, à savoir un réaménagement en profondeur de la législation électorale.

II. EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

1. Proposition de loi modifiant le Code électoral et les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966

Etant donné que la possibilité d'apparement dépasse les limites provinciales, cette proposition de loi est contraire à l'alinéa 1^{er} de l'article 48 de la Constitution, lequel dispose :

« La constitution des collèges électoraux est, pour chaque province, réglée par la loi. »

Le Ministre propose dès lors de rejeter la proposition de loi.

2. Projet de loi modifiant la législation électorale en ce qui concerne le groupement de listes dans la province de Brabant

Le Ministre fait remarquer que le projet peut soulever une objection d'inconstitutionnalité. On la formule comme suit : en interdisant les déclarations de groupement entre les arrondissements électoraux de Nivelles, d'une part, et de Leuven, d'autre part, le texte adopté par la Chambre provoque une rupture de l'égalité des Belges devant la loi — principe consacré par l'article 6 de la Constitution. En effet, les francophones de Leuven et les néerlandophones de Nivelles n'ont plus aucune chance d'être représentés au Parlement, ils ne peuvent donc pas exercer leur droit de suffrage dans les mêmes conditions que les autres électeurs.

Selon le Ministre, cette objection n'est pas fondée. Trois arguments permettent de la réfuter.

1. Il convient en premier lieu de rappeler la portée du principe inscrit à l'article 6 de la Constitution. L'égalité devant la loi signifie que des situations similaires doivent être traitées de manière identique par le législateur. Un traitement différencié est cependant admis dès lors qu'il se fonde sur des critères de distinction objectifs justifiés par l'intérêt public. La Constitution exclut la discrimination, elle permet la différenciation. La situation politique propre à la province de Brabant n'autorise-t-elle pas un tel traitement différencié ?

2. La règle de l'égalité tend d'abord à la protection des droits subjectifs de l'individu. A ce titre, on la porte au nombre des dispositions protectrices des droits de l'homme et du citoyen. En l'espèce, les droits subjectifs concernés par le pro-

De subjectieve rechten waarop het wetsontwerp betrekking heeft, zijn het kiesrecht en de verkiesbaarheid. Aan deze functionele rechten blijkt door de voorgestelde hervorming niet te worden getornd.

Het recht om een lijst in te dienen of op die lijst een stem uit te brengen, wordt niet beperkt. Wel wordt de kans om als Franstalige in het arrondissement Leuven of als Nederlandstalige in het arrondissement Nijvel te worden verkozen, aanzienlijk verkleind. Maar de mogelijkheid om verkozen te worden heeft nooit een daarmee overeenstemmend recht doen ontstaan.

3. Heeft een bepaalde groep van burgers daarentegen recht op vertegenwoordiging? Het antwoord op die vraag is vanzelfsprekend negatief. Het vloeit voort uit artikel 32 van de Grondwet. De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de natie: deze formulering drukt de ontkenning uit van het recht om te worden vertegenwoordigd.

Volgens de Minister is het ontwerp in overeenstemming met de Grondwet. De bezwaren die worden gemaakt, zijn van politieke aard.

De Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie verwijst tevens naar de verklaring die hij in de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft afgelegd en waar hij zijn voorkeur te kennen heeft gegeven voor een politiek zo neutraal mogelijke regeling, die daarenboven betrekking heeft op het ganse land. Hij voegde hieraan toe dat het parlementair initiatief evenwel ten volle diende te worden gerespecteerd. In de openbare vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 25 februari 1987 heeft de Minister dan de hoge kwaliteit van het parlementaire werk onderstreept: « Op korte tijd en met weinig woorden heeft de Commissie een delicaat probleem opgelost. Ik bedank alle parlementsleden die aan deze werkzaamheden hebben deelgenomen en voeg eraan toe dat de Commissie waarschijnlijk sneller gewerkt heeft dan de Regering in dat geval zou gedaan hebben. »

III. BESPREKING EN STEMMINGEN

Een lid wijst erop dat de tekst van het ontwerp van wet in de Kamer van Volksvertegenwoordigers niet eenparig werd aangenomen en dat met name de Volksuniefractie heeft tegengestemd.

Hij beklemtoont dat het wetsvoorstel houdende wijziging van de Kieswetgeving inzake lijstenverbinding in de provincie Brabant, (Gedr. St. Kamer 97 (1985-1986) - nr. 1) in zijn toelichting minder de nadruk legt op de zgn. technische aanpassing van de Kieswetgeving dan wel op de noodzaak om deze wetgeving conform te maken met de nieuwe Staatsstructuur.

Het lid is de mening toegedaan dat het ontwerp van wet slechts een schijnoplossing biedt en dat de nieuwe Staats-

jet de loi sont l'électorat, d'une part, l'éligibilité, de l'autre. Il n'apparaît pas que ces droits-fonctions soient altérés par la modification projetée.

Le droit de déposer une liste ou le droit de voter pour celle-ci ne sont pas restreints. La chance d'être élu — étant francophone dans l'arrondissement de Leuven ou néerlandophone dans l'arrondissement de Nivelles — est seulement fortement compromise. Mais l'existence d'une probabilité d'être élu n'a jamais été constitutive d'un droit correspondant.

3. Y a-t-il, par contre, un droit — pour tel groupe de citoyens — à être représenté? La réponse est évidemment négative. Elle se déduit de l'article 32 de la Constitution. Les membres des deux Chambres représentent la nation: l'idée exprime la négation du droit à être représenté.

Selon le Ministre, le projet est conforme à la Constitution. Les objections soulevées sont de nature politique.

Le Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation renvoie également à la déclaration qu'il a faite en Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des Représentants et dans laquelle il s'est dit partisan d'une formule aussi neutre que possible sur le plan politique et valable pour l'ensemble du pays. Il a ajouté qu'il fallait cependant respecter pleinement l'initiative parlementaire. Au cours de la séance publique du 25 février 1987 de la Chambre des Représentants, il a souligné l'excellente qualité du travail parlementaire en disant que la Commission a résolu en peu de temps et avec peu de mots un problème délicat. A cette occasion, il a remercié tous les parlementaires qui avaient participé à ces travaux, en notant que la Commission avait probablement travaillé plus rapidement que ne l'aurait fait le Gouvernement dans ce cas.

III. DISCUSSION ET VOTES

Un membre relève que le texte du projet de loi n'a pas été adopté à l'unanimité à la Chambre des Représentants et que, notamment, le groupe Volksunie a émis un vote négatif.

Il souligne que les développements de la proposition de loi modifiant la législation électorale en ce qui concerne le groupement de listes dans la province de Brabant (Doc. Chambre 97 (1985-1986) - n° 1) mettent moins l'accent sur l'adaptation dite technique de la législation électorale que sur la nécessité de la rendre conforme à la nouvelle structure de l'Etat.

L'intervenant estime que le projet de loi ne fournit qu'un semblant de solution et que la nouvelle structure de l'Etat

structuur om een verdergaande wijziging van onze wetgeving vraagt, met name de splitsing van de provincie Brabant en de splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde in twee kiesarrondissementen, nl. Brussel-Hoofdstad en Halle-Vilvoorde.

Hetzelfde lid verklaart dat de Volksunie in de Kamer van Volksvertegenwoordigers tegengestemd heeft omdat de aan de plenaire vergadering voorgelegde tekst het probleem niet ten gronde oplost : het voorliggend ontwerp van wet en voorstel van wet doen dit volgens het lid trouwens ook niet. Om die reden vindt hij het dan ook aangewezen eerder te streven naar een meer algemene oplossing van het probleem van de apparentering.

En ander lid verwijst naar de standpunten van de andere Vlaamse fractie die in verband met deze problematiek een ietswat bedachtzamer standpunt wensen in te nemen. Hij is het ermee eens dat, zodra de wetgeving het probleem van de apparentering in de provincie Brabant geregeld heeft, dringend de bespreking dient aangevat te worden van een meer algemene hervorming van het Kieswetboek zoals meer bepaald voorgesteld wordt in het wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek en van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen.

Het voorstel van wet wordt verworpen met 12 stemmen, bij 5 onthoudingen.

Het enig artikel van het ontwerp van wet wordt aangenomen met 15 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Het verslag wordt goedgekeurd bij eenparigheid van de 17 aanwezige leden.

De Rapporteurs,
G. CARDOEN.
M. LAFOSSE.

De Voorzitter,
G. PAQUE.

rend nécessaire une modification plus profonde de notre législation, notamment dans le sens de la scission de la province de Brabant et de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde en deux arrondissements électoraux, à savoir Bruxelles-Capitale et Hal-Vilvorde.

Il précise que, si la Volksunie a émis un vote négatif à la Chambre des Représentants, c'est parce que le texte soumis à l'assemblée plénière ne résout pas le problème quant au fond : le projet de loi et la proposition de loi en question ne le font d'ailleurs pas non plus, à son avis. Il lui paraît dès lors indiqué de se préoccuper plutôt de résoudre d'une manière plus générale le problème de l'apparentement.

Un autre membre signale que les autres groupes flamands souhaitent adopter en la matière une attitude un peu plus réfléchie. Il partage le point de vue selon lequel il faudra, dès que la législation aura réglé le problème de l'apparentement dans la province de Brabant, entamer d'urgence l'examen d'une réforme plus générale du Code électoral, plus précisément dans le sens indiqué par la proposition de loi modifiant le Code électoral et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales.

La proposition de loi a été rejetée par 12 voix et 5 abstentions.

L'article unique du projet de loi a été adopté par 15 voix et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 17 membres présents.

Les Rapporteurs,
G. CARDOEN.
M. LAFOSSE.

Le Président,
G. PAQUE.