

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1995

13 JUILLET 1995

Proposition de loi modifiant la loi électorale communale et instaurant le vote panaché (1)

(Déposée par M. Loones et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi vise à instaurer un système de panachage aux élections communales.

Avant 1976, l'électeur communal pouvait déjà panacher. À l'époque, pourtant, le recours à cette possibilité était relativement rare. Il oscillait chaque fois autour de 2,5 p.c. des bulletins de vote valables.

La chose est logique quand on sait que le système en vigueur à l'époque présentait un point faible sous l'angle démocratique. En effet, lorsque l'électeur panachait et ne votait pas pour autant de candidats qu'il y avait de sièges à attribuer, le poids de son vote s'effritait pour ne représenter que la proportion entre le nombre des candidats désignés et le nombre total des sièges à attribuer.

La présente proposition de loi permet de prendre en compte le vote émis par l'électeur en proportion du nombre des candidats qu'il a désignés. Si ce système entraînait précédemment de grandes difficultés lors du dépouillement, cet argument est devenu sans objet depuis l'automatisation de celui-ci.

(1) La présente proposition de loi a déjà été déposée au Sénat le 8 juin 1994, sous le numéro 1117-1 (1993-1994).

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1995

13 JULI 1995

Wetsvoorstel tot wijziging van de gemeentekieswet en tot invoering van het bont stemmen (1)

(Ingediend door de heer Loones c.s.)

TOELICHTING

Dit voorstel van wet beoogt de invoering van een systeem van het «bont stemmen» («panacheren») bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Voor 1976 kon de gemeentekiezer reeds «panacheren». Doch toentertijd werd er relatief weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Telkens schommelde dit rond de 2,5 pct. van de geldige stembiljetten.

Dit is logisch, als men weet dat het toen gebruikte systeem een zwak punt in democratisch opzicht bevatte. Wanneer de kiezer immers panacheerde en niet voor evenveel kandidaten stemde als er zetels toe te kennen waren, verwaterde zijn stem tot de verhouding tussen het aantal aangewezen kandidaten en het totaal aantal toe te kennen zetels.

Onderhavig wetsvoorstel laat de door de kiezer uitgebrachte stem meetellen in verhouding tot het aantal door hem aangewezen kandidaten. Waar dit systeem vroeger tot grote moeilijkheden bij de telling leidde, kan dit argument nu bij geautomatiseerde telling niet meer gelden.

(1) Dit wetsvoorstel werd in de Senaat reeds ingediend op 8 juni 1994, onder het nummer 1117-1 (1993-1994).

En outre, avant 1976, il n'y avait guère de raisons de panacher, car en 1964, le cas où deux listes seulement se disputaient les faveurs de l'électeur se présentait dans 49,7 p.c. des communes belges; en 1970, ce pourcentage était encore de 44,5. Lorsque les listes en présence sont peu nombreuses, il va de soi que l'électeur n'éprouve guère le besoin de panacher.

Aux élections communales qui ont suivi les fusions de 1976, il n'y avait plus que 7,7 p.c. des communes qui ne comptaient que deux listes. C'est précisément à partir de ces élections-là que le panachage a été supprimé. C'est là un paradoxe, puisqu'un plus grand nombre de listes et, dès lors, une plus grande dispersion des candidats rendent le panachage plus attrayant.

Les candidats et les électeurs ne considèrent pas les élections communales tant comme une lutte entre des partis sur la base d'une idéologie et de programmes généraux que comme un choix, fondé, de bons candidats. Le panachage offre à l'électeur la possibilité d'exprimer sa préférence pour les personnes qu'il juge les plus aptes à diriger la commune, quelle que soit la liste sur laquelle les candidats se présentent. Il permet également à l'électeur de faire savoir qui il aimerait voir prendre part à la conduite des affaires de la commune.

Pour la Flandre, l'évolution, depuis 1976, du nombre des communes dans lesquelles seules deux listes se sont présentées est la suivante: 7,1 p.c. en 1976, 4,9 p.c. en 1982 et 5,2 p.c. seulement en 1988.

Le nombre moyen de partis par commune a toutefois suivi l'évolution suivante: de 4,16 en 1976 à 4,74 en 1982 et 4,93 en 1988.

D'autre part, on constate également un accroissement du nombre des coalitions qui ont vu le jour pour administrer la commune. En 1994, il y avait des coalitions dans 308 des 589 communes belges, soit 52,4 p.c. En outre, dans la moitié des communes restantes, la majorité absolue est tangente; elle ne tient qu'à un ou deux sièges. En 1988, on comptait 78 majorités tangentes sur 151, ce qui représentait 57 p.c. des cas.

Cette évolution, allant dans le sens d'un plus grand nombre de listes, de partis et de majorités acquises de justesse, ainsi que d'une collaboration politique, par la formation de coalitions, entre de bons candidats issus de listes différentes, se poursuivra. Dans ce contexte, le panachage est un instrument renforçant le caractère démocratique des élections communales, dans la mesure où il permet à l'électeur de contribuer à la détermination des coalitions et, surtout, au choix de leurs membres.

En outre, le panachage offre la possibilité d'améliorer structurellement la sélection des manda-

Bovendien was er vóór 1976 weinig reden tot panacheren. Want in 1964 streden er in 49,7 pct. en in 1970 nog in 44,5 pct. van de Belgische gemeenten slechts twee lijsten om de gunst van de kiezer. Wanneer slechts weinig lijsten opkomen, voelt de kiezer uiteraard nauwelijks de behoefte om te panacheren.

Na de gemeenteraadsverkiezingen sinds de fusie in 1976 waren er nog slechts 7,7 pct. gemeenten met twee lijsten. Net vanaf deze verkiezingen werd het panacheren afgeschaft. Dit is paradoxaal omdat meer lijsten en dus een grotere versnippering van kandidaten, het panacheren juist aantrekkelijk maken.

De kandidaten en de kiezers beschouwen de gemeenteraadsverkiezingen niet zozeer als een strijd tussen partijen op basis van ideologie en algemene programma's, maar eerder als een gegronde keuze voor goede kandidaten. Het panacheren biedt de kiezer de mogelijkheid om zijn voorkeur te uiten voor de personen, die hij/zij het meest bekwaam acht om de gemeente te leiden, ongeacht de lijst waarop de kandidaten staan. Het «panacheren» biedt de kiezer evenzeer de mogelijkheid om uit te drukken wie hij/zij graag ziet samenwerken in de gemeentelijke beleidsvoering.

Voor Vlaanderen is de evolutie van het aantal gemeenten met slechts twee lijsten sinds 1976 als volgt: 7,1 pct. in 1976, 4,9 pct. in 1982 en in 1988 nog slechts 5,2 pct.

Het gemiddeld aantal partijen per gemeente evolueerde evenwel van 4,16 in 1976 tot 4,74 in 1982 en 4,93 in 1988.

Anderzijds is er ook een toename van het aantal gemeentelijke bestuurscoalities. In 1994 waren er coalities in 308 op 589 Belgische gemeenten. Dit is 52,4 pct. Bovendien, en in de rest van de gemeenten, zijn nog eens de helft van de absolute meerderheden wel zeer nipt, namelijk met één of twee zetels. In 1988 waren er 78 nipte meerderheden op 151, of 57 pct. van de gevallen.

Deze evolutie naar meer lijsten, meer partijen, meer nipte meerderheden en, via de coalitievorming, bestuurssamenwerking tussen lijsten met goede kandidaten die versnipperd opkwamen, zal zich doorzetten. Het «panacheren» is in deze context een instrument om het democratisch gehalte van de gemeenteraadsverkiezingen te verhogen, in de mate dat het de kiezer de mogelijkheid biedt de coalities en vooral de leden daarvan, mee te bepalen.

Bovenal biedt «bont stemmen» de kans om de selectie van mandatarissen structureel te verbeteren

taires, et même de rendre plus attrayant le recrutement de bons candidats. Cette qualité accrue profitera directement à la politique menée à l'échelon communal.

Commentaire des articles

Article 2

Cet article vise à remplacer le texte actuel de l'article 50 de la loi électorale communale par le texte primitif. En vertu de cet article, les bulletins sont subdivisés en quatre catégories: les bulletins valables pour une seule liste, les bulletins valables pour plusieurs listes, les bulletins suspects et les bulletins blancs ou nuls, étant entendu que l'on donne à chaque électeur le même poids électoral.

L'article règle en outre la procédure permettant de déterminer le chiffre électoral de chaque liste.

Articles 3 à 5

Ces articles n'appellent pas d'autre commentaire. Ils comportent uniquement des adaptations techniques de la loi électorale communale à la suite de l'instauration du système du panachage.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 50 de la loi électorale communale est remplacé par les dispositions suivantes:

«*Article 50.* — Le président et l'un des membres du bureau, après avoir mêlé tous les bulletins que le bureau est chargé de dépouiller, les dépliant et les classent d'après les catégories suivantes:

1^o bulletins donnant des suffrages valables soit pour une seule liste ou pour un ou plusieurs de ses candidats, soit pour un candidat présenté isolément, sans contenir d'autres suffrages; une catégorie distincte est faite pour chacune des listes et des candidatures isolées dans l'ordre des numéros de ces listes et candidatures;

en zelfs de werving van goede kandidaten aantrekkelijker te maken. Die hogere kwaliteit zal de gemeentelijke beleidsvoering rechtstreeks ten goede komen.

Toelichting bij de artikelen

Artikel 2

Dit artikel beoogt de huidige tekst van het artikel 50 van de gemeentekieswet te vervangen door de oorspronkelijke tekst. Krachtens dit artikel worden de stembiljetten onderverdeeld in vier categorieën: geldige stemmen voor één lijst, geldige stemmen voor verschillende lijsten, twijfelachtige stemmen en blanco en ongeldige stemmen, met dien verstande dat aan elke kiezer een gelijk stemgewicht gegeven wordt.

Het artikel regelt verder de procedure om het stemcijfer van iedere lijst te bepalen.

Artikelen 3 tot 5

Deze artikelen behoeven verder geen toelichting. Zij bevatten slechts technische aanpassingen van de gemeentekieswet, ten gevolge van de invoering van het systeem van «bont stemmen».

Jan LOONES.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 50 van de gemeentekieswet wordt vervangen als volgt:

«*Artikel 50.* — De voorzitter en een van de leden mengen alle door het bureau op te nemen stembiljetten dooreen, vouwen ze open en delen ze in de volgende categorieën in:

1^o stembiljetten met geldige stemmen, hetzij voor een enkele lijst of voor een of meer kandidaten daarvan, hetzij voor een alleenstaand kandidaat, en zonder andere stemmen; voor elk van de lijsten en van de alleenstaande kandidaten wordt een afzonderlijke categorie gemaakt in de volgorde van de nummers van deze lijsten en kandidaten;

2° bulletins donnant des suffrages soit à des candidats de plusieurs listes, soit à la fois à un candidat présenté isolément et à un ou plusieurs candidats;

3° bulletins suspects;

4° bulletins blancs ou nuls.

Les bulletins marqués en tête et en faveur d'un ou de plusieurs candidats de la même liste sont classés dans la première catégorie. Sur ces bulletins le président inscrit la mention « validé » et y appose son paraphe.

Il est procédé au classement et à l'examen des bulletins conformément à l'article 51 et aux articles 158 et 159, alinéas 1^{er}, 2 et 5 du Code électoral.

Tous les bulletins, classés comme il est dit ci-dessus, sont placés sous des enveloppes distinctes et fermées.

Le bureau arrête et fixe en conséquence :

- le nombre total des bulletins valables,
- celui des bulletins blancs ou nuls,
- et pour chacune des listes :

1° le nombre des bulletins de liste complets (c'est-à-dire marqués en tête de liste,

2° le nombre des bulletins de liste incomplets (c'est-à-dire des bulletins ne contenant de suffrage qu'en faveur d'un ou de plusieurs candidats de la liste),

3° le nombre des suffrages nominatifs obtenus par chaque candidat et,

4° le nombre total des suffrages accordés aux candidats de la liste sur les bulletins contenant un vote en faveur de candidats de listes différentes.

Par bulletin électoral, le poids du vote est réparti en proportion du nombre des suffrages émis.

Tous ces nombres sont inscrits au procès-verbal. »

Art. 3

Le 2° de l'article 51, premier alinéa, de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« 2° des bulletins qui contiennent plus d'un vote de liste ou qui contiennent plus de suffrages nominatifs qu'il n'y a de mandats à conférer. »

2° stembiljetten met stemmen hetzij voor kandidaten van verschillende lijsten, hetzij voor een alleenstaand kandidaat en tegelijk voor een of meerdere kandidaten;

3° twijfelachtige stembiljetten;

4° blanco stembiljetten en ongeldige stembiljetten.

De stembiljetten waarop bovenaan op een lijst en naast de naam van een of meer kandidaten van dezelfde lijst is gestemd, worden in de eerste categorie geplaatst. Op deze stembiljetten schrijft de voorzitter de vermelding « geldig » en stelt hij zijn paraaf.

De stembiljetten worden ingedeeld en onderzocht met inachtneming van artikel 51 en van de artikelen 158 en 159, eerste, tweede en vijfde lid, van het Kieswetboek.

Alle stembiljetten, ingedeeld zoals hierboven is bepaald, worden in afzonderlijke omslagen gesloten.

Het bureau stelt vervolgens vast :

- het gezamenlijk aantal geldige stembiljetten,
- het aantal blanco of ongeldige stembiljetten,
- en voor elke lijst :

1° het aantal volledige lijststembiljetten (d.w.z. bovenaan op de lijst ingevuld),

2° het aantal onvolledige lijststembiljetten (d.w.z. waarop alleen is gestemd voor een of meer kandidaten van de lijst),

3° het aantal naamstemmen behaald door elke kandidaat en

4° het gezamenlijk aantal stemmen voor de kandidaten van de lijst, uitgebracht op stembiljetten waarop gestemd is voor kandidaten van verschillende lijsten.

Per stembiljet wordt het gewicht van de stem verdeeld in verhouding tot het aantal uitgebrachte stemmen.

Al die getallen worden in het proces-verbaal vermeld. »

Art. 3

In artikel 51, eerste lid, van dezelfde wet wordt het 2° vervangen als volgt :

« 2° de stembiljetten waarop meer dan een lijststem voorkomt of die meer naamstemmen bevatten dan er mandaten toe te kennen zijn. »

Art. 4

L'article 55 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

« Article 55. — Le chiffre électoral de chaque liste est constitué par l'addition :

1^o du nombre de bulletins contenant un vote valable en tête de cette liste ou ne contenant de suffrages valables qu'en faveur d'un ou plusieurs candidats de ladite liste;

2^o du nombre de suffrages nominatifs recueillis par cette liste sur des bulletins contenant des suffrages valables en faveur de candidats de plusieurs listes.

Les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte. »

Art. 5

L'article 57, troisième alinéa, de la même loi est complété *in fine* par les mots suivants :

« et en ajoutant à ce total le nombre des suffrages émis en faveur de candidats de la liste sur des bulletins portant des votes en faveur de candidats appartenant à des listes différentes. »

Art. 4

Artikel 55 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

« Artikel 55. — Het stemcijfer van iedere lijst wordt bepaald door de optelling van :

1^o het getal der stembiljetten waarop bovenaan op die lijst of slechts op een of meer kandidaten daarvan op geldige wijze is gestemd;

2^o het getal der naamstemmen, door die lijst verkregen op stembiljetten met geldige stemmen op kandidaten van verschillende lijsten.

Alleenstaande kandidaten worden geacht ieder een afzonderlijke lijst te vormen. »

Art. 5

Artikel 57, derde lid, van dezelfde wet wordt *in fine* aangevuld met de woorden :

« , en door aan de uitkomst hiervan toe te voegen het getal van de stemmen die op de kandidaten van de lijst uitgebracht zijn op biljetten waarop voor kandidaten van verschillende lijsten gestemd is. »

Jan LOONES.
Bert ANCIAUX.
Christiaan VANDENBROEKE.