

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2004-2005

5 NOVEMBRE 2004

Proposition de loi modifiant le Code électoral ainsi que son annexe

(Déposée par M. Francis Delpérée et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Aux termes de l'article 62, alinéa 1^{er}, de la Constitution, inséré dans la 1^{re} section (De la Chambre des représentants) du chapitre 1^{er} (Des Chambres fédérales) du titre III (Des Pouvoirs), «la constitution des collèges électoraux est réglée par la loi».

Le Code électoral, établi par la loi du 12 août 1928 et modifié à de multiples reprises depuis lors, crée les circonscriptions électorales dans lesquelles ces collèges doivent être réunis.

Avant 2003, il établissait dans son article 87, inséré dans son titre III, la règle selon laquelle «les circonscriptions électorales sont composées d'un ou de plusieurs arrondissements administratifs conformément au tableau annexé au présent code».

Le recours à un seul arrondissement administratif, par exemple celui de Nivelles, pouvait se justifier lorsque la population de ce dernier était en mesure d'élire, dans la logique de la représentation proportionnelle, deux députés au moins. Le recours à plusieurs arrondissements administratifs, par exemple celui d'Arlon-Marche-en-Famenne-Bastogne-Neufchâteau-Virton, était rendu indispensable lorsque les habitants d'un seul arrondissement administratif n'étaient pas suffisamment nombreux pour respecter l'article 62 de la Constitution établissant que «les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine». Le recours à deux ou plusieurs arrondissements administratifs, par exemple celui de Bruxelles-Hal-Vilvorde, pouvait aussi se justifier pour des raisons proprement politiques, à savoir la préoccupation de permettre aux habitants d'un arrondissement déterminé de constituer

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2004-2005

5 NOVEMBER 2004

Wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek evenals zijn bijlage

(Ingediend door de heer Francis Delpérée c.s.)

TOELICHTING

Artikel 62, eerste lid, van de Grondwet, ingevoegd in Afdeling 1 (De Kamer van volksvertegenwoordigers) van Hoofdstuk I (De federale kamers) van titel III (De Machten) luidt: «De samenstelling van de kiescolleges wordt door de wet geregeld».

Het Kieswetboek, dat werd ingevoerd bij de wet van 12 augustus 1928 en dat sindsdien vaak werd gewijzigd, richt de kieskringen op waarin die colleges moeten worden samengesteld.

Vóór 2003 bepaalde artikel 87, ingevoegd in titel III, dat de kieskringen bestaan «uit één of meer administratieve arrondissementen overeenkomstig de tabel gevoegd bij dit Wetboek».

Dat er soms maar één enkel administratief arrondissement nodig was, bijvoorbeeld dat van Nijvel, viel te verantwoorden wanneer het aantal inwoners ervan groot genoeg was om in de logica van de evenredige vertegenwoordiging ten minste twee volksvertegenwoordigers te kiezen. Men diende evenwel verscheidene administratieve arrondissementen samen te voegen, bijvoorbeeld in het geval van Aarlen-Marche-en-Famenne-Bastenaken-Neufchâteau-Virton, wanneer de inwoners van één enkel administratief arrondissement onvoldoende talrijk waren om artikel 62 van de Grondwet na te leven, volgens hetwelk «de verkiezingen geschieden volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld». Het vormen van een kieskring met twee of meer administratieve arrondissementen, bijvoorbeeld in het geval van Brussel-Halle-Vilvoorde, was

avec ceux d'un autre arrondissement un collège homogène et d'émettre un suffrage qui concourt à la désignation des élus de cette circonscription électorale globale.

La loi du 13 décembre 2002 se donne pour objet de modifier le Code électoral ainsi que son annexe. Elle remplace les circonscriptions électorales existantes. Dans son article 2, elle supprime le tableau visé à l'article 87 du Code électoral. Les circonscriptions électorales sont, cette fois, établies au niveau provincial.

Cette règle est, cependant, assortie d'une exception importante. Elle ne concerne pas l'arrondissement administratif de Bruxelles puisque les communes bruxelloises ne relèvent pas de la division en provinces. Elle ne concerne pas non plus les communes de l'arrondissement de Hal-Vilvorde qui, avec les communes bruxelloises, constituent l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde. De ce point de vue, le statu quo institutionnel prévaut.

Des recours en annulation, totale ou partielle, ont été introduits contre la loi du 13 décembre 2002. Ils ont fait l'objet de l'arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003 de la Cour d'arbitrage. Cette dernière constate que l'article 2 de la loi du 13 décembre 2002 tend à élargir les circonscriptions électorales pour la Chambre des représentants en les faisant coïncider avec les provinces, sauf pour celle du Brabant flamand et que «les circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain sont maintenues».

La Cour d'arbitrage s'abstient, cependant, d'annuler l'article 2 de la loi du 13 décembre 2002 qui renvoie à l'annexe définissant les nouvelles circonscriptions électorales. Elle maintient aussi le statu quo. Mais elle précise que le système en vigueur ne garantit pas l'égalité entre les circonscriptions électorales et ne justifie pas cette différence de traitement. En ce sens, il y a incompatibilité entre le régime électoral et les articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour d'arbitrage appelle le législateur à intervenir, avant 2007, afin de rendre le Code électoral conforme à la Constitution.

«(...) La mesure (le maintien de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde) procède du souci, déjà constaté dans l'arrêt n° 90/94, de recherche globale d'un indispensable équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge. Les conditions de cet équilibre ne sont pas immuables. Mais la Cour substituerait son appréciation à celle du législateur si elle décidait qu'il doit être mis fin, dès à présent, à une situation qui a, jusqu'ici, emporté l'adhésion du législateur, alors qu'elle n'a pas la maîtrise de

éventuellement te verantwoorden met zuiver politieke argumenten te weten de inwoners van een bepaald arrondissement de mogelijkheid bieden samen met die van een ander arrondissement een homogeen college te vormen en zo een stem uit te brengen die bijdraagt tot het aanwijzen van de verkozenen van die kieskring in zijn geheel.

De doelstelling van de wet van 13 december 2002 is het Kieswetboek en zijn bijlage te wijzigen. Hij vervangt de bestaande kieskringen. In zijn artikel 2 heft hij de tabel op in artikel 87 van het Kieswetboek. Voortaan worden de kieskringen op provinciale leest gevormd.

Op die regel bestaat evenwel een belangrijke uitzondering. Hij geldt niet voor het administratief arrondissement Brussel, aangezien de verdeling in provincies niet geldt voor de Brusselse gemeenten. Evenmin geldt hij voor de gemeenten van het arrondissement Halle-Vilvoorde, die samen met de Brusselse gemeenten het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde vormen. Zo verandert er dus niets op het vlak van de instellingen.

Er werden beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld tegen de wet van 13 december 2002. Daarover handelt arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003 van het Arbitragehof. Dat stelt vast dat artikel 2 van de wet van 13 december 2002 ertoe strekt de kieskringen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers uit te breiden door ze te doen samenvallen met de provincies, behalve voor de provincie Vlaams-Brabant en dat «de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven worden behouden».

Het Arbitragehof heeft echter artikel 2 van de wet van 13 december 2002 niet vernietigd, dat verwijst naar de bijlage die de nieuwe kieskringen omschrijft. Het handhaaft eveneens de status-quo. Het voegt er echter aan toe dat de bestaande regeling de gelijkheid tussen de kieskringen niet waarborgt en die ongelijke behandeling niet kan verantwoorden. In die zin bestaat er onverenigbaarheid tussen het kiesstelsel en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het Arbitragehof roept de wetgever op om vóór 2007 een initiatief te nemen om het Kieswetboek aan de Grondwet aan te passen.

«De maatregel (het behoud van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde) gaat (...) uit van de bekommernis, die reeds in het arrest nr. 90/94 werd vastgesteld, om te zoeken naar een onontbeerlijk evenwicht tussen de belangen van de verschillende gemeenschappen en gewesten binnen de Belgische Staat. De gegevens van dat evenwicht zijn niet onveranderlijk. Het Hof zou evenwel in de plaats van de wetgever oordelen, indien het zou beslissen dat onmiddellijk een einde zou moeten worden gemaakt aan een situatie die tot op heden de goedkeuring van de wetgever had, terwijl het Hof niet

l'ensemble des problèmes auxquels il doit faire face pour maintenir la paix communautaire.»

La Cour précise encore, dans ce même arrêt, qu'«en cas de maintien des circonscriptions électorales provinciales pour l'élection de la Chambre des représentants, une nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant peut être accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électorales afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province». Elle ajoute encore que «c'est au législateur et non à la Cour qu'il appartient d'arrêter ces modalités».

La Cour, tout en suggérant une initiative du législateur, laisse ouvertes différentes pistes pour rendre le Code électoral conforme au principe d'égalité défini par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Une première piste revient à maintenir l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde et à en faire une exception. La différence de traitement ainsi établie est justifiée par la poursuite d'un but légitime. Celui-ci consiste en la protection à la fois des intérêts des Flamands de Bruxelles et des intérêts des francophones de Hal-Vilvorde. Suivant les critères retenus par la jurisprudence de la Cour, le législateur s'attache à prouver que cette différence de traitement est adéquate, nécessaire et proportionnée pour atteindre l'objectif poursuivi. La Cour souligne elle-même que la garantie des «intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province» mérite d'être poursuivie.

La présente proposition privilégie une seconde piste. Il s'agit de maintenir l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde dans son état actuel et de modifier le système global d'organisation électorale afin de garantir l'égalité entre les circonscriptions du pays. Le retour aux arrondissements électoraux comme définis par l'annexe dont il est fait référence à l'article 87 du Code électoral avant la modification de ce dernier par l'article 2 de la loi du 13 décembre 2002 est la solution préconisée. Cette solution a l'avantage de la simplicité et de l'expérience.

Francis DELPÉRÉE.
Christian BROTCORNE.
Clotilde NYSSENS.

*
* *

alle problemen kan beheersen waaraan de wetgever het hoofd moet bieden om de communautaire vrede te handhaven.»

In hetzelfde arrest, zegt het Hof nog: «In geval van behoud van provinciale kieskringen voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, kan een nieuwe samenstelling van de kieskringen in de vroegere provincie Brabant gepaard gaan met bijzondere modaliteiten die kunnen afwijken van degene die gelden voor de andere kieskringen, teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in die vroegere provincie te vrijwaren.» Het Hof voegt daar aan toe: «Het komt niet aan het Hof, maar aan de wetgever toe die modaliteiten nader te bepalen».

Het Hof suggereert dat de wetgever een initiatief moet nemen, maar laat verschillende mogelijkheden open om het Kieswetboek aan te passen aan het gelijkheidsbeginsel in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Een eerste mogelijkheid bestaat erin het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde te behouden en er een uitzondering van te maken. De tot stand gebrachte ongelijke behandeling wordt verantwoord door het nastreven van een legitieme doelstelling: het beschermen van de belangen van zowel de Vlamingen in Brussel als de Franstaligen in Halle-Vilvoorde. Overeenkomstig de criteria die het Hof hanteert, poogt de wetgever te bewijzen dat een dergelijke behandeling passend, noodzakelijk en evenredig is met het nagestreefde doel. Het Hof zelf onderstreept dat het de moeite waard is «de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in die vroegere provincie te blijven vrijwaren».

De indieners van dit voorstel geven de voorkeur aan een tweede mogelijkheid. Het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde wordt in zijn huidige vorm gehandhaafd en het algemene systeem van organisatie van verkiezingen wordt gewijzigd, om de gelijkheid tussen de kieskringen van het land te waarborgen. De voorgestelde oplossing bestaat in de terugkeer naar de kiesarrondissementen zoals bepaald in de bijlage waarnaar artikel 87 van het Kieswetboek verwijst, vóór de wijziging ervan door artikel 2 van de wet van 13 december 2002. Het voordeel van die oplossing is, dat ze eenvoudig is en dat men er ervaring mee heeft.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

À l'article 133 du Code électoral, remplacé par la loi du 17 mars 1958 et modifié par les lois des 16 juillet 1993, 27 décembre 2000 et 13 décembre 2002, sont apportées les modifications suivantes:

A) la dernière phrase est remplacée par la disposition suivante:

«Elle doit à peine de nullité, être signée par tous les candidats titulaires ou par deux des trois premiers candidats titulaires de la liste et rencontrer l'adhésion, exprimée par une déclaration semblable, dans les mêmes conditions, des candidats titulaires ou de deux des trois premiers candidats titulaires de la liste désignée ou des listes désignées.»

B) l'article est complété par l'alinéa suivant:

«Une liste ne peut former groupe avec deux ou plusieurs listes entre lesquelles il n'y a pas de groupement.»

Art. 3

À l'article 134 du même code, remplacé par la loi du 17 mai 1949 et modifié par les lois des 30 juillet 1991, 16 juillet 1993 et du 13 décembre 2002, ainsi que par l'arrêté royal du 5 avril 1994, sont apportées les modifications suivantes:

A) l'alinéa 2 est remplacé par la disposition suivante:

«Si l'une des listes qui y est comprise est écartée, la déclaration produit ses effets pour les autres listes du groupe.»

B) dans l'alinéa 3, les mots «De même» sont insérés *in limine* ;

C) dans l'alinéa 4, deuxième phrase, les mots «entre lesquelles il y a groupement» sont remplacés par les mots «de la province».

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 133 van het Kieswetboek, vervangen bij de wet van 17 maart 1958 en gewijzigd bij de wetten van 16 juli 1993, 27 december 2000 en 13 december 2002, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) de laatste zin wordt vervangen als volgt:

«Zij moet op straffe van nietigheid, door alle kandidaat-titularissen of door twee van de eerste drie kandidaat-titularissen van de lijst worden ondertekend, en de kandidaat-titularissen of twee van de eerste drie kandidaat-titularissen van de aangewezen lijst moeten door een soortgelijke verklaring en onder dezelfde voorwaarden, hun instemming betuigen.»

B) het artikel wordt aangevuld met het volgende lid:

«Een lijst kan zich niet verbinden met twee of meer lijsten die niet onderling verbonden zijn.»

Art. 3

In artikel 134 van hetzelfde wetboek, vervangen bij de wet van 17 mei 1949 en gewijzigd bij de wetten van 30 juli 1991, 16 juli 1993 en 13 december 2002, alsook bij het koninklijk besluit van 5 april 1994, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A) het tweede lid wordt vervangen als volgt:

«Indien één van de daarin opgenomen lijsten wordt afgewezen, blijft de verklaring gelden voor de andere lijsten van de groep.»

B) in het derde lid wordt *in limine* het woord «Evenzo» ingevoegd;

C) in het vierde lid, tweede zin, worden de woorden «waartussen verbinding is» vervangen door de woorden «der provincie».

Art. 4

Dans l'article 171, alinéa 9, du même Code, remplacé par la loi du 16 juillet 1993 et modifié par les lois des 27 décembre 2000 et 13 décembre 2002, les mots «titulaires et suppléants» sont supprimés.

Art. 5

Le tableau visé à l'article 87 du même code et annexé à celui-ci, remplacé par la loi du 13 décembre 2002, est remplacé par le tableau suivant:

«— Province d'Anvers:

Circonscription électorale d'Anvers

Circonscription électorale de Malines-Turnhout

— Circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, de Louvain (Brabant flamand) et de Nivelles (Brabant wallon):

Circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde:

Circonscription électorale de Louvain

Circonscription électorale de Nivelles

— Province de Hainaut:

Circonscription électorale de Mons-Soignies

Circonscription électorale de Tournai-Ath-Mouscron

Circonscription électorale de Charleroi-Thuin

— Province de Liège:

Circonscription électorale de Liège

Circonscription électorale de Huy-Waremme

Circonscription électorale de Verviers

— Province de Limbourg:

Circonscription électorale de Hasselt-Tongres-Maaseik

— Province de Luxembourg:

Circonscription électorale de Arlon-Marche-en-Famenne-Bastogne-Neufchâteau-Virton

— Province de Namur:

Circonscription électorale de Namur-Dinant-Philippeville

— Province de Flandre orientale:

Circonscription électorale de Gand-Eeklo

Circonscription électorale de Saint-Nicolas-Termonde

Art. 4

In artikel 171, negende lid, van hetzelfde wetboek, vervangen bij de wet van 16 juli 1993 en gewijzigd bij de wetten van 27 december 2000 en 13 december 2002, worden de woorden «kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers» vervangen door het woord «kandidaten».

Art. 5

De in artikel 87 van hetzelfde wetboek bedoelde en daaraan toegevoegde tabel, vervangen bij de wet van 13 december 2002, wordt vervangen door de volgende tabel:

«— Provincie Antwerpen:

Kieskring Antwerpen

Kieskring Mechelen-Turnhout

— Kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven (Vlaams-Brabant) en Nijvel (Waals-Brabant)

Kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde:

Kieskring Leuven

Kieskring Nijvel

— Provincie Henegouwen:

Kieskring Bergen-Zinnik

Kieskring Doornik-Aat-Moeskroen

Kieskring Charleroi-Thuin

— Provincie Luik:

Kieskring Luik

Kieskring Hoei-Borgworm

Kieskring Verviers

— Provincie Limburg:

Kieskring Hasselt-Tongeren-Maaseik

— Provincie Luxemburg:

Kieskring Aarlen-Marche-en-Famenne-Bastenaken-Neufchâteau-Virton.

— Provincie Namen:

Kieskring Namen-Dinant-Philippeville

— Provincie Oost-Vlaanderen:

Kieskring Gent-Eeklo

Kieskring Sint-Niklaas-Dendermonde

Circonscription électorale de Alost-Audenarde

— Province de Flandre occidentale:

Circonscription électorale de Bruges-Dixmude-
Ypres-Ostende

Circonscription électorale de Courtrai-Roulers-
Tielt.»

21 octobre 2004.

Francis DELPÉRÉE.
Christian BROTCORNE.
Clotilde NYSENS.

Kieskring Aalst-Oudenaarde

— Provincie West-Vlaanderen:

Kieskring Brugge-Diksmuide-Ieper-Oostende

Kieskring Kortrijk-Roeselare-Tielt.»

21 oktober 2004.