

# BELGISCHE SENAAT

---

ZITTING 2009-2010

---

15 OKTOBER 2009

---

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

(Ingediend door mevrouw Dominique Tilmans)

---

### TOELICHTING

---

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.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2009-2010

---

15 OCTOBRE 2009

---

## Proposition de loi spéciale complétant l'article 26 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

(Déposée par Mme Dominique Tilmans)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

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 Dhondt.

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 assemblees législatives. Ce système 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 assemblees législatives afin que celles-ci reflètent le plus fidèlement possible les nuances et les diversités d'opinion 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 arrondissementes faiblement peuplés, le régime de la représentation proportionnelle favorise souvent les deux premiers partis, au détriment des autres, alors que ceux-ci ont également récolté un nombre de voix souvent même très important.

Le système prévu pour représenter toutes les sensibilités politiques n'atteint dès lors pas son but dans ces arrondissementes.

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 indieners hierna zullen ingaan, zal apparentering die scheeffrekking 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 samengesteld en op grond daarvan komt er een tweede toewijzingsronde, waarbij de restzetels naar de lijsten met de meeste reststemmen gaan.

In een dunbevolkte kieskring kunnen door de apparentering de resterende zetels enkel worden toegewezen aan lijsten die de natuurlijke kiesdrempel reeds hebben gehaald. Hoe kleiner het aantal inwoners, hoe hoger de natuurlijke kiesdrempel ligt. Het gevolg is dan ook dat alleen de lijsten die deze 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 candidatuur 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

Le recours à la technique de l'apparentement, prévu pour tenir compte des voix restantes après attribution des sièges ne permet pas de palier 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 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, la technique de l'apparentement ne permet d'attribuer les sièges restants qu'aux listes qui ont dépassé le seuil électoral naturel. Or, plus le niveau de population est faible, plus le seuil électoral naturel est élevé. Il en résulte donc que seules les listes ayant dépassé ce seuil, et en conséquence ayant déjà récolté un ou plusieurs sièges, pourront prétendre aux sièges dévolus 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 trouve également un écho en Flandre.

Un recours avait 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 visait 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

natuurlijke kiesdrempel, (...) de uit de bestreden bepaling voortvloeiende verschillen niet (kunnen) worden geacht binnen redelijke grenzen te blijven ».

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 ermeê rekening te houden dat dit stelsel slechts zinvol kan worden toegepast, indien in de kieskringen een minimaal aantal vertegenwoordigers zijn te verkiezen, alsook dat «of-schoon kan worden aanvaard dat een kiesdistrict waar vier mandaten zijn te verdelen verenigbaar is met het bij de 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 » (1).

Het is jammer dat het Grondwettelijk Hof snel over het stelsel van de apparentering heen gaat (apparentering maakt het mogelijk de «discriminerende» gevolgen te mildereren 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*» (2).

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.

\*  
\* \*

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

(2) 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.

électoral naturel, les différences découlant de la disposition attaquée ne peuvent être considérées comme restant dans les limites du raisonnable ».

La Cour déclare 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 et où le seuil électoral naturel est, pour cette raison, déraisonnablement élevé. (1) ».

Si l'on peut regretter que la Cour n'aborde que rapidement le mécanisme de l'apparentement en ce qu'il permet de palier 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'apparentement 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 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. (2) ».

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

Dominique TILMANS.

\*  
\* \*

(1) Cour constitutionnelle, arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007.

(2) Commission européenne de 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 bijzondere 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<sup>er</sup>

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

Art. 2

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

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

16 juillet 2009.

Dominique TILMANS.